

**PENGAWASAN OMBUDSMAN REPUBLIK
INDONESIA PERWAKILAN PROVINSI JAWA
TIMUR TERHADAP PENYELENGGARAAN
PELAYANAN PUBLIK DAN TANGGAPAN
STAKEHOLDERS**

SKRIPSI

**Diajukan untuk menempuh ujian sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

WANDA PUSTHIKA AYU

105030100111045



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

MALANG

2014

MOTTO

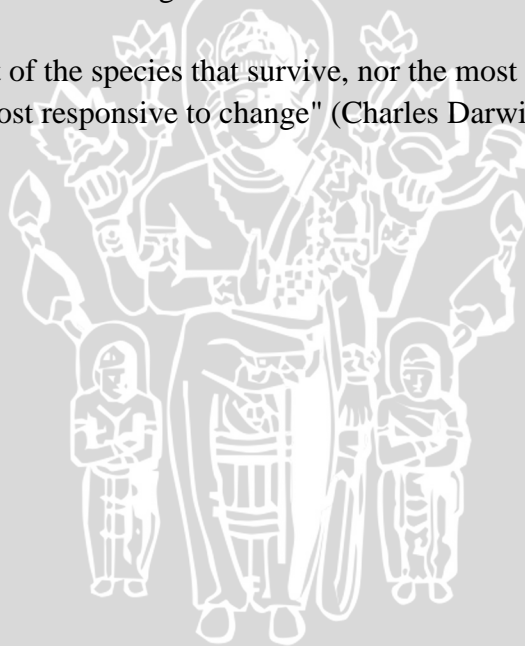
"Orangtua adalah pintu surga yang paling tengah, apabila kau mau maka sia-siakanlah pintu tersebut atau peliharalah" (HR. Tirmidzi)

"A goal is a dream with a deadline" (Napolean Hill)

"Ability is what you're capable of doing, Motivation determines what you do. Attitude determines how well you do it" (Lou Holtz)

" You will not do incredible things without an incredible dream" (John Eliot)

" It is not the strongest of the species that survive, nor the most intelligent, but the one most responsive to change" (Charles Darwin)



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan
Provinsi Jawa Timur Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan
Publik Dan Tanggapan *Stakeholders*

Disusun Oleh : Wanda Pusthika Ayu

NIM : 105030100111045

Fakultas : Ilmu Administrasi

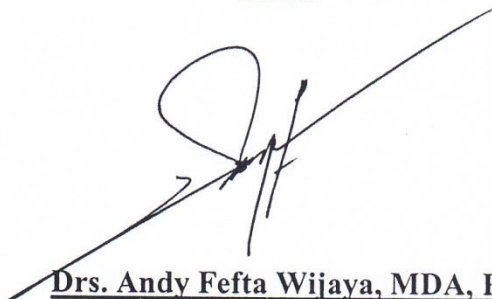
Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : -

Malang, 23 Mei 2014

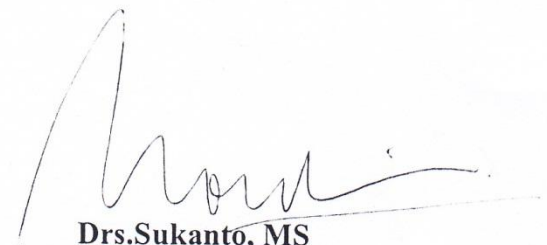
Komisi Pembimbing

Ketua



Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D
NIP. 19670217 199103 1 000

Anggota



Drs. Sukanto, MS
NIP. 19581227 198601 1 001

TANDA PENGESAHAN

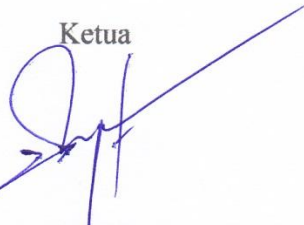
Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 03 Juli 2014
Pukul : 11.00 WIB
Skripsi atas nama : Wanda Pusthika Ayu
Judul : "Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia
Perwakilan Provinsi Jawa Timur terhadap
Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Tanggapan
Stakeholders"

DAN DINYATAKAN LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua


Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D
NIP. 19670217 199103 1 000

Anggota


Drs. Sukanto, MS
NIP.19581227 198601 1 001

Anggota


Drs. A.B. Barrul Fuad, M.Si
NIP.19580320 198701 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 23 Mei 2014



Nama : Wanda Pusthika Ayu
NIM : 105030100111045

RINGKASAN

Wanda Pusthika Ayu, 2014, **Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Tanggapan Stakeholders**. Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D, Drs. Sukanto, MS.

Pelayanan publik yang benar-benar baik dan berkualitas akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada *political will* dari penyelenggara layanan publik untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan. Namun yang juga sangat mendasar, yaitu adanya kerelaan bagi mereka untuk bersedia diawasi baik secara internal maupun eksternal. Berdasarkan hal tersebut dan sesuai dengan perkembangan paradigma manajemen pelayanan maka, dibutuhkan suatu lembaga pengawas independen yang mendorong partisipasi masyarakat sebagai obyek penerima layanan untuk turut serta dalam melakukan pengawasan terhadap institusi penyelenggara layanan publik agar nantinya tercipta produk layanan yang benar-benar baik, berkualitas, dan adil. Dari kondisi tersebut maka, melalui Kepres No. 44 Tahun 2000 dibentuklah Komisi Ombudsman Nasional, kemudian lembaga tersebut dibentuk kembali berdasarkan UU No.37 Tahun 2008 yang beralih nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Selanjutnya, Ombudsman RI dapat membentuk Ombudsman perwakilan, salah satu provinsi yang membentuk lembaga Ombudsman perwakilan adalah provinsi Jawa Timur, yang berdiri berdasarkan SK ORI Perwakilan No. 49/ORI-SK/X/2010.

Penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dan dibatasi pada dua fokus penelitian, yaitu (1) melihat tahapan pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jatim dalam menjalankan tugas dan wewenangnya terkait fungsi pengawasan; (2) tanggapan *stakeholders*, dalam hal ini adalah pihak terlapor (penyelenggara layanan publik yang dilaporkan masyarakat) dan pihak pelapor (masyarakat yang mengeluhkan produk layanan yang diterimanya). Sedangkan analisa data di lapangan yang digunakan adalah analisa deskriptif melalui tahapan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Dalam melakukan proses pengawasan, Ombudsman RI Perwakilan Jatim sudah baik dan sesuai dengan kepatutan perundangan yang berlaku, dimana terdiri dari tahapan input sampai monitoring. Namun terdapat perbedaan wewenang dan tugas terkait dengan pemberian rekomendasi dan tindakan *systemic review*. Dimana, Ombudsman perwakilan hanya berwenang sebatas membuat usulan rekomendasi dan sidak, sementara yang berhak memberikan rekomendasi serta wewenang dalam *systemic review* adalah Ombudsman pusat. Sementara terkait tanggapan pelapor dan terlapor, selama ini terlapor (masyarakat) sudah sangat sadar untuk berpartisipasi dan untuk terlapor (pihak pemberi layanan) berupaya untuk merespon dan memperbaiki kinerjanya. Ombudsman RI Perwakilan akan sangat bergantung dengan kesadaran masyarakat untuk mau berpartisipasi dalam proses pengawasan, oleh karena itu penting untuk mendorong agar masyarakat mau turut serta berpartisipasi dalam mengontrol kinerja penyelenggara layanan publik agar nantinya tercipta produk layanan yang berkualitas.

Kata kunci : Tahapan Pengawasan, Ombudsman, Tanggapan Stakeholders

SUMMARY

Wanda Pusthika Ayu, 2014, **Supervision in the Republic of Indonesia's Ombudsman Representative of East Java Province Againts the Implementation of the Public Services and Stakeholders Responses**. Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D, Drs. Sukanto, MS.

The best and qualified public service will be fully implemented if there is a political will of the public service providers to adhere to regulations and propriety. But they also need to had the willingness to be willing monitored both internally and externally. Under these conditions and according to the development of the service management paradigm, it takes an independent watchdog organization that encourages community participation as an object of the service recipient to participate in controlling the institutions of public service providers so that the service created the best, qualified, and fair product. To these conditions then, the National Ombudsman Commission are established through Presidential Decree No. 44 of 2000, then the agency was re-established which changed its name to the Ombudsman of the Republic of Indonesia under the regulation No. 37 of 2008. As the Ombudsman may establish a representative of the Ombudsman, one of the provinces that make up the Ombudsman institution is representative of East Java province, who stood by Legislative Decree No. ORI .49/ORI-SK/X/2010.

The study was a descriptive qualitative and limited to two research focus: (1) to see the Representative stages Java Ombudsman oversight in performing their duties and responsibilities related supervisory functions; (2) the responses of stakeholders, in this case is the reported price (public service providers are reported by the public) and the complainant (the people who complain about the service received the products). Analysis of field data used is interactive analysis through the stages of data collection, data reduction, data display and conclusion.

The Ombudsman Representative Java conducting the regulatory process appropriately within the applicable regulatory, which consists with the input stage to the monitoring stage. Ombudsman representatives only limited authority to make proposals and recommendations controls, while the right to provide advice and authority in the systemic review is the center of the Ombudsman. While the reporting and related responses reported, so far reported (society) have been very conscious to participate and to the reported (the service provider) seeks to respond and improve its performance. Representatives of the Ombudsman will be quite dependent on the awareness of people, to want to participate in the regulatory process, therefore it is important to encourage people who want to participate in controlling the performance of public service providers that will create the best quality products services.

Key words : Step Of Control, Ombudsman, The Responses of Stakeholders

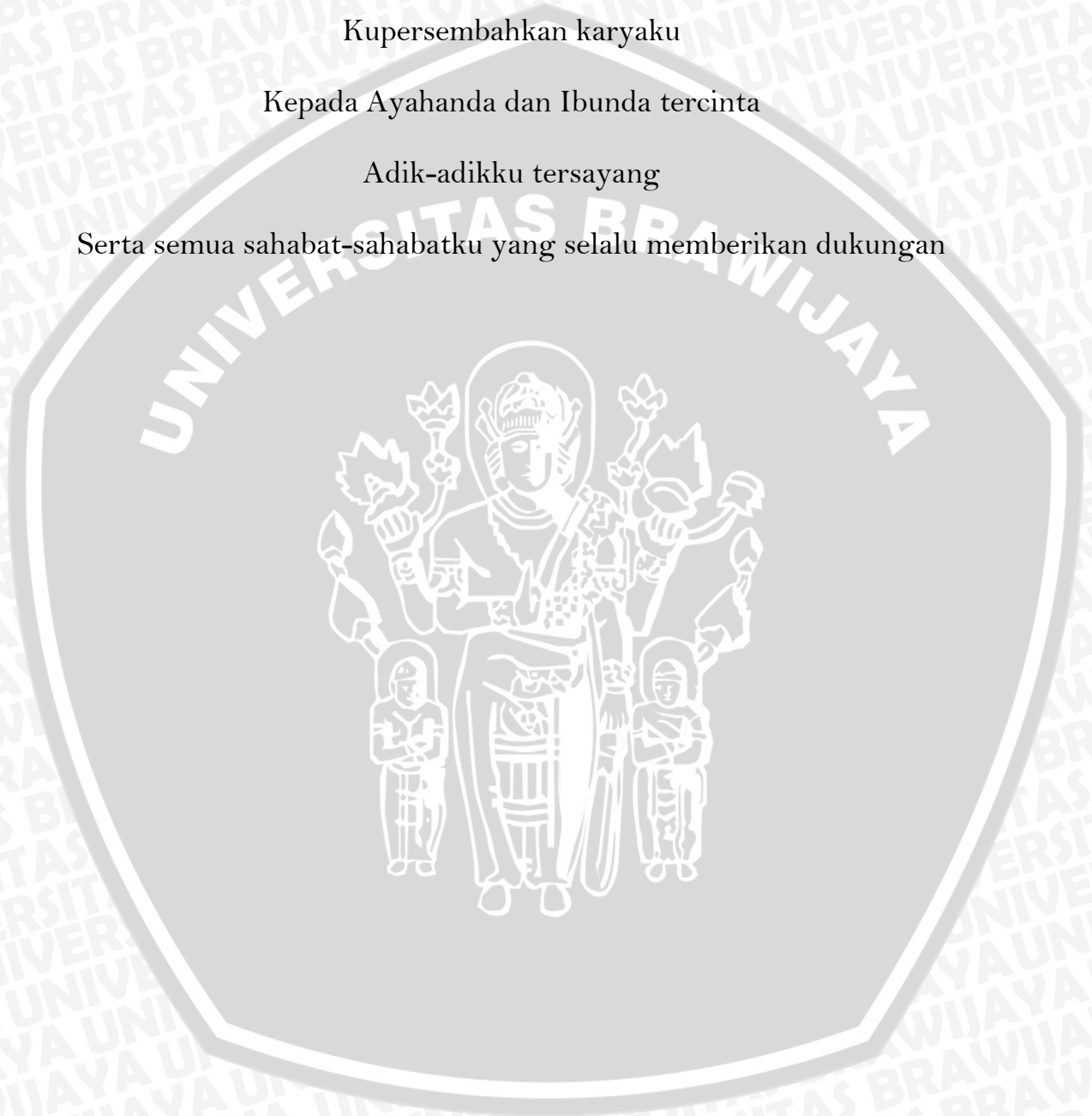
HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya ku

Kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta

Adik-adikku tersayang

Serta semua sahabat-sahabatku yang selalu memberikan dukungan



KATA PENGANTAR

Puji syukur alhamdulillah penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, petunjuk dan nikmat-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Tanggapan *Stakeholders*".

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D selaku dosen pembimbing utama yang senantiasa selalu membimbing penulis serta memberikan masukan sampai skripsi ini bisa terselesaikan.
3. Bapak Drs. Sukanto, MS selaku dosen pembimbing keduadan sekaligus menjadi teman diskusi bagi penulis yang selalu memberikan waktu dan ruang untuk berdiskusi serta terus memberikan motivasi bagi penulis.
4. Seluruh dosen Fakultas Ilmu Administrasi, khususnya dosen jurusan Administrasi Publik yang selama telah membimbing dan menularkan kajian keilmuannya kepada penulis selama proses perkuliahan maupun diluar perkuliahan.
5. Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Bambang Tri Handoko, SPD dan Ibunda Supartina yang selalu memberikan dukungan baik moril ataupun

materil serta tak henti memotivasi dan mendoakan dalam keadaan suka dan duka.

6. Saudaraku, Adek Guntur Wisesa Ilma dan Adek Elang Aishfy Pamungkas yang selalu menemani disaat suka dan duka serta menjadi sumber motivasi untuk segera menyelesaikan tulisan ini.
7. Semua keluarga besarku, guru-guruku dimasa SD, SMP, dan SMA yang selalu memberikan dorongan dan penyemangat untuk mencapai cita-cita.
8. Bapak Dr. Agus Widiyarta, S.Sos, MSi selaku Kepala Perwakilan Ombudsman Jawa Timur, Bapak Muflihul Hadi, SH, MH selaku Asisten Bidang Pencegahan, Bapak Nuriyanto, SH selaku Asisten Bidang Penyelesaian Laporan, Bapak Ach. Khoirudin, ST selaku Asisten Bidang Pencegahan, Bapak Adi Sutrisno dan Mas Moch. Dianto selaku pramubakti dan *security* Ombudsman terima kasih telah memberikan izin bagi penulis untuk melaksanakan penelitian dan terima kasih atas banyak bantuannya dalam pencarian data.
9. Bapak Zaenal Arifin, SH, Bapak Teddyanto, Bapak Anshorul, Bapak M.Iqbal, Bapak Ali yang sangat membantu untuk mendapatkan data.
10. Fbrie Vallen Pudjiono yang selalu menemani saat proses penelitian dan selalu memberikan motivasi untuk segera menyelesaikan skripsi ini
11. Sahabat-sahabat seperjuangan dan sepermainan Aisyah Nurul Fitriana, Dina Pratiwi Putri, Jannatin Dyah, Nopi Bakti Pertiwi, Nurhidayati, Imelda Agdela, Rinda Fatmawati, Dhayu Sidiq, Bakti Suryo, Henza, Hendik, Dahlan yang selalu menjadi teman terbaik saat suka maupun duka.
12. Sahabatku Elvionita Penti, Nurul Yaqin, Yulia Nurul Iqromterima kasih telah membantu diskusi dengan penulis dalam penyempurnaan skripsi ini
13. Saudara-saudaraku penghuni kos yaitu Tiara Ertina, Mb Ida, Rochma, Afifah, Yulia, Dina, Tika, Dyah Tika, Anggitaterimakasih atas semangat dan motivasinya.
14. Teman-teman seperjuangan yang tergabung dalam Tim Bimbingan Pak Andy Fefta yaitu Abiseka, Emilita, Ayu, Rizal, Anggi Komala, Dicky

yang selalu senantiasa memberi motivasi dan berbagi dalam suka maupun duka.

15. Teman-teman seperjuangan publik 2010 yang selalu memberikan inspirasi bagi penulis serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan dan doanya dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis sadar bahwa karya ini masih terdapat kekurangan maupun kesalahan, oleh karena itu maka kritik dan saran yang membangun dari pembaca sangat bermanfaat bagi penulis untuk memperbaiki kualitas karya skripsi ini. Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat untuk perkembangan keilmuan dan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Malang, 23 Mei 2014



Penulis.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Kontribusi Penelitian.....	13
E. Sistematika Pembahasan	14
 BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Administrasi Publik.....	16
1. Definisi Administrasi Publik.....	16
2. Ruang Lingkup Administrasi	18
3. Masalah-Masalah dalam Administrasi Publik	20
4. Paradigma Manajemen Publik	21
B. Pafhier sebagai Paradigma Terakhir dalam Manajemen	24
C. Pengawasan	26
1. Definisi Pengawasan	26
2. Karakteristik Pengawasan	28
3. Fungsi dan Sasaran Pengawasan.....	30
4. Instrumen Pengawasan.....	31
5. Macam-Macam Pengawasan.....	32
6. Tahap-Tahap Proses Pengawasan	35
7. Pengawasan sebagai Suatu Sistem.....	36
8. Urgensi Ombudsman sebagai Lembaga Pengawas Independen	42
D. Partisipasi	45

1. Definisi Partisipasi	45
2. Jenis-Jenis Partisipasi.....	46
3. Pengaduan sebagai Mekanisme Partisipasi Masyarakat.....	47
E. Responsivitas	51
F. <i>Stakeholder</i>	54

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	56
B. Fokus Penelitian	57
C. Lokasi dan Situs Penelitian	60
D. Sumber Data	61
E. Teknik Pengumpulan Data	62
F. Instrumen Penelitian.....	64
G. Analisis Data	65

BAB IV HASIL & PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum	69
1. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur.....	69
1.1 Kondisi Geografis dan Demografis.....	69
1.2 Kondisi Pemerintahan	72
2. Gambaran Umum Ombudsman RI Perwakilan Jatim.....	74
2.1 Wilayah	74
2.2 Pengaturan Kelembagaan	74
2.2.1 Visi	74
2.2.2 Misi	74
2.2.3 Motto.....	75
2.2.4 Kedudukan	75
2.2.5 Tugas	75
2.2.6 Fungsi	76
2.2.7 Wewenang.....	76
2.3 Struktur Organisasi	77
2.4 Fungsi & Tugas Anggota Ombudsman Perwakilan Jatim	78
B. Penyajian Data Fokus Penelitian	81
1. Tahapan Mekanisme Pengawasan Ombudsman RI Jatim	81
1.1 Tahapan Input	83
1.2 Tahapan Proses	90
1.3 Tahapan Output	101
1.4 Tahapan Monitoring & Laporan	104
2. <i>Tanggapan Stakeholders</i>	110
1.3 Tanggapan Pihak Pelapor	110
1.4 Tanggapan Pihak Terlapor	114
C. Analisis Data dan Interpretasi	118
1. Tahapan Mekanisme Pengawasan Ombudsman RI Jatim	118
1.1 Tahapan Input	123

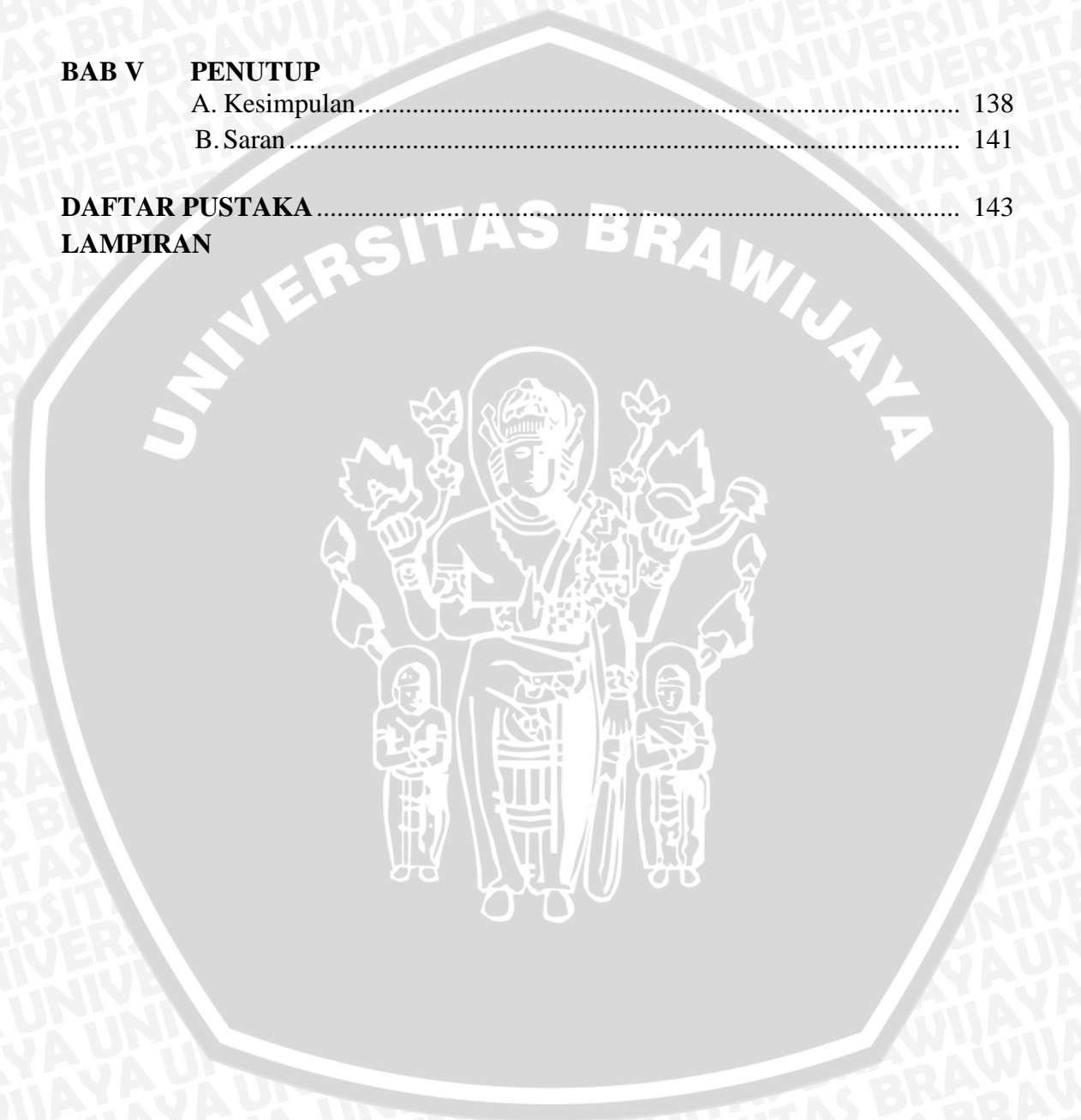
1.2 Tahapan Proses	125
1.3 Tahapan Output	129
1.4 Tahapan Monitoring & Laporan	130
2. <i>Tanggapan Stakeholders</i>	132
1.3 Tanggapan Pelapor	132
1.4 Tanggapan Terlapor	135

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	138
B. Saran	141

DAFTAR PUSTAKA	143
-----------------------------	-----

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

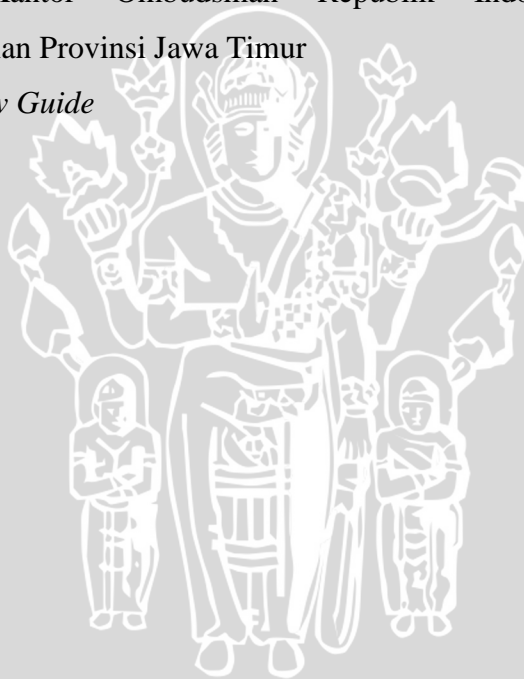
No.	Judul	Halaman
1	Data Jumlah Laporan Masyarakat kepada Ombudsman Perwakilan Jawa Timur Periode 2011-November 2013	9
2	Ruang Lingkup Administrasi	19
3	Daftar Masalah-Masalah dalam Administrasi Publik	20
4	Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Tahun 1980-2010	71
5	Kualifikasi Penyampaian Laporan Tidak Langsung Periode 2011-2013	85
6	<i>Press Relase</i> Kualifikasi Instansi Terlapor Periode 2011-2013	88
7	<i>Press Relase</i> Kualifikasi Cara Penyampaian Laporan Periode 2011-2013	92
8	<i>Press Relase</i> Kualifikasi Penyelesaian Laporan Periode 2011-2013	106
9	<i>Press Relase</i> Kualifikasi Pelapor Periode 2011-2013	111

DAFTAR GAMBAR/BAGAN

No.	Judul	Halaman
1	Unsur Sistem berdasarkan pada Schoderbek	39
2	Analisis Data Model Interaktif dari Miles dan Huberman (1992)	66
3	Peta Provinsi Jawa Timur	70
4	Struktur Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur	77
5	Proses Penerimaan Laporan Lisan Langsung dari Pelapor Kepada Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jatim Bidang Penyelesaian Laporan	84
6	Laporan/ <i>Resume</i> Tertulis Pengaduan Pelayanan Publik oleh Pelapor	84
7	Buku Registrasi Laporan	87
8	Klarifikasi Langsung Instansi Terlapor (Kepala Dinas Pertanian Provinsi Jatim, Kepala Dinas Pertanian Kota Malang) a.n. Laporan A dan B	93
9	Klarifikasi Tidak Langsung Menggunakan Surat Resmi	95
10	Penyelesaian Ganti Rugi atas Tanah Warga oleh Pemkot Surabaya dan PT. Bina Marga dan Perusahaan yang terkait	103
11	Kegiatan Minitoring Standart Pelayanan Publik (SPP) & Sosialisasi UU No.37 Tahun 2008 & UU No.25 Tahun 2009 di Pemerintahan Banyuwangi	104
12	Kegiatan Monitoring & Supervisi Standart Pelayanan Publik	105
12	Publikasi ke Media	105
13	Alur Penyelesaian Laporan/Pengaduan	107

DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul	Halaman
1	Surat izin Pra Riset pada Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur	147
2	Surat izin Riset/Penelitian pada Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur	148
3	Surat keterangan telah melaksanakan Riset/Penelitian pada Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur	149
4	<i>Interview Guide</i>	150



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara kesatuan, Indonesia memiliki sistem pemerintahan yang memberikan mandat kepada Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan tertinggi untuk mengembangkan segala macam kebijakan yang berlaku secara nasional termasuk salah satunya adalah mengenai kebijakan pelayanan. Negara memberikan mandat kepada pemerintahan pusat untuk mengembangkan standart pelayanan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Soehino di dalam buku Ilmu Negara memberikan definisi mengenai negara kesatuan sebagai berikut :

“Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah” (Soehino,2000:224).

Jadi kekuasaan penguasa masih bersifat absolut dan masih dilaksanakannya asas sentralisasi (urusan pemerintah milik pemerintah pusat) dan asas konsentrasi (segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat). Dalam perkembangannya, dikarenakan perkembangan pesat yang terjadi dalam suatu negara, yaitu semakin luasnya wilayah, urusan pemerintah semakin kompleks, serta warga negaranya yang semakin banyak dan heterogen, maka dilaksanakanlah asas

dekonsentrasi (pelimpahan wewenang dari pusat ke pejabat-pejabatnya di daerah) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dan juga dilaksanakan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonom) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom itu (Soehino,2000:225).

Berdasarkan hal tersebut di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pada berbagai bidang pemerintahan yaitu dengan diberlakukannya UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah, yang intinya mengatur perubahan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang semula bersifat sentralistik menjadi sistem pemerintahan yang desentralistik. Dengan sistem desentralistik maka, pengembangan sistem pelayanan publik nasional harus memberikan ruang kepada daerah untuk mengembangkan manajemen pelayanan yang responsif dengan aspirasi dan dinamika lokal (Dwiyanto,2011:13).

Adanya otonomi tersebut membuat keberadaan institusi pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik semakin penting untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public service*). Mereka dituntut untuk mengaktualisasi isi otonominya agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Mereka dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efektif, efisien, akuntabel, tidak memihak, bersikap adil, keseimbangan bertindak dan cermat sebagai cerminan pelayanan publik yang baik.

Penerapan kebijakan otonomi daerah di Indonesia menimbulkan harapan yang besar bagi masyarakat, terutama dalam hal pemberian layanan publik yang lebih baik oleh pihak yang berwenang. Namun, fakta di lapangan menunjukkan desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal yang telah dilaksanakan lebih dari satu dekade dengan mengalihkan kewenangan pengambilan keputusan tentang pelayanan publik dan sumber pembiayaannya pada daerah belum membuat sistem pelayanan publik menjadi lebih berpihak terhadap kepentingan warga. Menurut Dwiyanto (2011:2), terdapat banyak kesalahan dalam pengelolaan layanan publik di Indonesia sehingga sistem dan manajemen pelayanan publik tidak berpihak pada kepentingan warga.

Padahal secara filosofis pelayanan publik merupakan salah satu alasan dari dibentuknya negara, pelayanan publik merupakan isu yang sangat strategis karena menjadi arena interaksi antara pemerintah (penyelenggara layanan) dan warganya (yang dilayani). Sebagai salah satu fungsi pemerintah, pelayanan publik merupakan aktualisasi riil (nyata) dan kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah. Sebagai kontrak sosial yang digariskan sebelumnya, pemerintah (penyelenggara layanan) justru menimbulkan banyak masalah bagi publik yang menjadi kliennya. Sangat masuk akal jika kemudian mendapat stigma negatif dari masyarakat.

Kehadiran birokrasi pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan yang efektif, efisien, ekonomis, adil dan aparatur birokrasi yang profesional serta memiliki dedikasi dan integritas tinggi merupakan hal pasti yang harus

diwujudkan. Kwik Kian Gie dalam jurnal Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan menyatakan :

“Hingga memasuki tahun ke lima sejak reformasi birokrasi digulirkan, perbaikan birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Hal tersebut tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan wewenang dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), tidak efisiennya organisasi pemerintah di pusat dan daerah serta rendahnya kualitas pelayanan publik, dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan sehingga banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan” (Kwik, 2003:1).

Menurut peneliti, pernyataan dari Kwik tersebut bukan tanpa dasar. Hal tersebut dapat terlihat dari banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat berkaitan dengan buruknya kinerja pelayanan publik. Pelayanan yang berbelit-belit dan cenderung birokratis, biaya yang tinggi, pungutan-pungutan tambahan, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat daripada sebagai abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, berbagai macam praktek KKN dan sederet persoalan lainnya yang menggambarkan bahwa institusi penyelenggara layanan masih belum bisa memberikan layanan yang baik. Berikut adalah laporan dari lembaga pengawas eksternal (ombudsman) yang membuktikan bahwa kualitas layanan yang diberikan institusi pemerintahan masih kurang baik :

1. Secara nasional menurut Kepala Bidang Penyelesaian Laporan dan Pengaduan Ombudsman, Budi Santoso mengatakan, pihaknya telah menerima laporan dan aduan dari masyarakat sebanyak 2.224 laporan disepanjang tahun 2012 hingga 2013. Pemerintah Daerah diposisi pertama dengan prosentase 30 %, Institusi kepolisian 17,5 %, Kementrian dan

Lembaga 12,4 %, Pertanahan 8 % dan sisanya dilembaga peradilan. Menurut Pak Budi, kebanyakan masyarakat dipersulit dan diminta untuk mengeluarkan sejumlah biaya agar dipercepat dalam pembuatan KTP dan dokumen kependudukan. Banyak aduan yang masuk dari masyarakat soal pelayanan dan administrasi yang merugikan. (Antaraneews.com)

2. Secara regional di Jawa Timur sendiri, fenomena pengaduan masyarakat yang dilaporkan kepada Ombudsman Perwakilan Jatim selama tahun 2013, laporan yang masuk sudah mencapai 270 laporan dari berbagai kasus. Laporan paling banyak masuk adalah mengeluhkan mengenai kinerja pemerintahan daerah khususnya mengeluhkan kinerja Pemda, BPN (Badan Pertanahan Nasional) selanjutnya disusul oleh Institusi penegakan hukum. Kebanyakan laporan yang disampaikan adalah mengenai masalah penundaan berlarut, pungli, dan aparatur yang tidak melayani (laporan ombudsman,2013).

Data diatas menunjukkan bahwa masyarakat masih jauh dari harapan untuk memperoleh pelayanan publik sesuai hak yang dimiliki sebagai warga negara Indonesia. Padahal membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara atas pelayanan publik yang baik dan memuaskan. Namun fakta yang selama ini terlihat adalah justru dalam penyelenggaraan pelayanan publik, banyak diwarnai dengan berbagai praktek maladministrasi.

Pelayanan publik yang benar-benar baik dan berkualitas akan dapat terlaksana sepenuhnya apabila ada keinginan kuat (*political will*) penyelenggara layanan publik untuk berpegang teguh pada peraturan perundangan dan kepatutan. Namun yang juga sangat mendasar yaitu adanya kerelaan bagi mereka untuk bersedia dikontrol dan diawasi baik secara internal maupun eksternal. Dibutuhkan pengawasan yang intensif terhadap lembaga birokrasi dan kenegaraan lainnya yang menyangkut masalah pelayanan publik. Antonius Sujata menyatakan :

“Agar para individu, terutama masyarakat golongan rendah dan miskin, secara terus menerus tidak menjadi korban penyalahgunaan wewenang maka, masyarakat sendiri harus mendapat tempat untuk melakukan pengawasan. Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan, karena penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan negara pada hakikatnya didasarkan atas mandat yang diberikan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Penyelenggara negara, khususnya penyelenggara pemerintahan tanpa disertai *control* masyarakat akan cenderung represif dan koruptif sehingga dalam jangka panjang bukan saja kurang memperoleh dukungan, tetapi juga tidak memberi kesejahteraan kepada rakyatnya. Pengawasan oleh masyarakat akan dapat mencegah instabilitas, penyalahgunaan wewenang serta disintegrasi. (Sujata, 2005:8-9)

Berdasarkan hal di atas, dalam rangka mewujudkan keadilan maka perlu mengoptimalkan fungsi pengawasan oleh badan-badan pengawas yang mendorong partisipasi masyarakat sebagai obyek dari penerima layanan publik yang baik untuk melakukan pengawasan terhadap birokrasi penyelenggara layanan publik. Dari kondisi tersebut pada tahun 2000, Presiden berupaya untuk mewujudkan reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dengan membentuk Komisi Ombudsman Nasional melalui Kepres Nomor 44 Tahun 2000. Berdasarkan Kepres tersebut, Ombudsman

merupakan salah satu unsur dari sistem pengawasan di Indonesia yakni unsur pengawasan masyarakat. Dalam melakukan fungsi pengawasan, Ombudsman berwenang menerima pengaduan dari masyarakat tentang sikap dan tindakan institusi dan aparat penyelenggara layanan publik.

Kemudian lembaga tersebut dibentuk kembali berdasarkan UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan disetujui dalam pembuatan UU dalam Rapat paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008, dengan nama “Ombudsman Republik Indonesia”. Selanjutnya, Ketua Ombudsman Nasional dapat membentuk Perwakilan Ombudsman di daerah provinsi, kabupaten/kota yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Ombudsman Nasional. Pembentukan Ombudsman Perwakilan merupakan tuntutan mendesak sejalan dengan implementasi Otonomi Daerah. Karena, pelimpahan kekuasaan kepada daerah otonom akan menimbulkan potensi distribusi penyimpangan ke daerah. Menurut Sujata (2005;15), kehadiran Ombudsman perwakilan akan dapat lebih mengoptimalkan efisiensi dan efektifitas pengawasan, sehingga akses masyarakat Indonesia di dalam mengadukan setiap keluhan akan pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintahan akan semakin mudah.

Seluruh peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku bagi Ombudsman Nasional berlaku pula bagi Perwakilan Ombudsman di daerah. Pembentukan perwakilan ini merupakan amanat dari Pasal 5 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 46 ayat (3) dan (4) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Berlandaskan ketentuan tersebut, Ombudsman RI wajib melaksanakan pembentukan di daerah/provinsi atau kabupaten/kota yang memiliki hubungan hierarkis dengan Ombudsman RI Pusat di Jakarta. Salah satu daerah yang membentuk lembaga Ombudsman ini adalah provinsi Jawa timur yang bertempat di Jl. Embong Kemiri No.23, Surabaya.

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur ini berdiri pada tahun 2010, dan mulai bekerja 1 Januari 2011 berdasarkan Surat Keputusan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Nomor 49/ORI-SK/X/2010 Tentang Pembentukan Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, dan Papua. Ombudsman Perwakilan ini, secara vertikal berkedudukan di bawah Ombudsman Republik Indonesia (Pusat) sehingga anggarannya berasal dari APBN, yang dikucurkan sekitar 500-1 M pertahunnya. Di dalam menjalankan fungsinya ombudsman terdiri dari 5 orang antara lain satu kepala perwakilan yang dipilih langsung oleh Ombudsman RI, satu asisten bidang penyelesaian laporan, satu asisten bidang pengawasan, satu asisten bidang pencegahan, dan satu pramubakti (Laporan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 2013).

Ombudsman memiliki tugas yang di atur dalam pasal 7 UU No.37 Tahun 2008. Aturan tersebut memberikan amanat kepada ombudsman untuk menerima, memeriksa dan menindaklanjuti laporan bilamana ruang lingkupnya berada dalam kewenangan lembaga. Di samping itu, ombudsman juga bisa melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi

dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Jadi tanpa didahului oleh adanya suatu laporan/pengaduan keluhan dari masyarakat.

Lembaga ombudsman RI perwakilan jatim menggunakan metode klarifikasi, investigasi, dan pemanggilan pihak-pihak yang terlibat dalam suatu masalah terkait pelayanan publik, hingga membuat usulan surat rekomendasi yang diberikan kepada ombudsman pusat, lalu pusatlah yang memberikan rekomendasi kepada pihak yang terbukti melakukan praktik maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Usulan rekomendasi tersebut adalah berupa kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi lembaga ombudsman perwakilan kepada atasan pihak terlapor atau yang terbukti melakukan pelanggaran dalam pelayanan publik untuk dilaksanakan dan/atau untuk ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan kualitas pelayanan publik yang baik. Selama kurun waktu tiga tahun berdiri, fenomena pengaduan masyarakat akan keluhan pelayanan publik kepada ombudsman perwakilan, adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1
Data Jumlah Laporan Masyarakat kepada Ombudsman Perwakilan Jatim
Periode 2011- November 2013

No.	Periode	Laporan Pengaduan			Jumlah Laporan	Instansi yang paling banyak dilaporkan
		Belum Selesai	Ditolak	Selesai		
1.	2011	-	-	264	264	Pemerintahan Daerah
2.	2012	19	-	175	194	Pemerintahan Daerah
3.	2013	43	222	5	270	Pemerintahan Daerah

Sumber: Ombudsman RI Kantor Perwakilan Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan tabel diatas, laporan akan keluhan pelayanan terbanyak adalah yang dilakukan oleh institusi pemerintahan daerah dan hal tersebut konsisten terjadi tiap tahunnya. Penyelesaian akan setiap kasus maladministrasi 80 % - 100 % telah berhasil diselesaikan oleh ombudsman perwakilan. Ada beberapa laporan yang masih dalam proses penyelesaian dan pada tahun 2013 ada 5 yang ditolak/ tidak ditindaklanjuti karena kurangnya syarat-syarat formal seperti identitas, akurasi laporan dan kurangnya bukti dokumen.

Selain memiliki tugas sebagaimana dijelaskan diatas, ombudsman juga memiliki kewenangan untuk menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan penyelenggara negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik (UU Ombudsman Pasal 8 ayat 2). Dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, lembaga ombudsman ini wajib berpedoman pada prinsip independen, non-diskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya serta wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak dan mempermudah pelapor. Dengan demikian, lembaga ombudsman dalam memeriksa laporan tidak hanya mengutamakan kewenangan yang bersifat memaksa, misalnya pemanggilan, namun juga dituntut untuk mengutamakan pendekatan persuasif kepada para pihak penyelenggara pelayanan agar mempunyai kesadaran sendiri untuk dapat menyelesaikan laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan tersebut, maka berarti tidak semua laporan harus

diselesaikan melalui mekanisme rekomendasi. Hal ini yang membedakan lembaga ombudsman dengan lembaga penegak hukum atau pengadilan dalam menyelesaikan laporan. Galang Asmara dalam buku Ombudsman Nasional menyatakan bahwa Ombudsman memiliki peran (2005:131):

1. Sebagai wakil masyarakat untuk mengurus kepentingannya (masyarakat) yakni yang terkait dengan keluhan pelayanan oleh aparatur pemerintah dan lembaga peradilan.
2. Sebagai penghubung pemerintah untuk memberikan penjelasan atau mengklarifikasikan masalah-masalah yang terkait dengan keluhan masyarakat.
3. Sebagai pemberi peringatan dan penasihat pemerintah atas sikap tindakannya yang dianggap keliru atau tidak patut di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan hal diatas, mencermati bahwa pengawasan memiliki peranan yang begitu penting bagi sebuah institusi penyelenggara pelayanan, karena pada dasarnya apabila suatu institusi tanpa pengawasan maka akan menghasilkan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan pekerjaannya. Menurut Handoko (2003:367) pengawasan merupakan hal penting karena untuk “menjamin” tujuan-tujuan institusi dan manajemen dapat tercapai. Dan lembaga ombudsman daerah adalah salah satu unsur pengawasan masyarakat atas tindakan penyimpangan administrasi yang dilakukan oleh pemberi pelayanan publik di daerah. Oleh karena itu, peran lembaga pengawas eksternal tersebut sangat penting dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan layanan publik yang baik, bersih, bebas KKN dan penyalahgunaan wewenang serta tindakan sewenang-wenang sehingga tercipta pelayanan publik yang lebih baik. Maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian penelitian tentang **“Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia**

Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Tanggapan *Stakeholders*”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah tahap mekanisme pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan publik ?
2. Bagaimanakah tanggapan dari stakeholder (pihak terlapor dan pihak pelapor) terhadap pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan :

1. Tahap mekanisme pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Tanggapan Stakeholder (pihak terlapor dan pelapor) terhadap pengawasan dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai (*value*) baik secara teoritis maupun praktis terhadap insitusi/aparatur penyelenggara layanan publik untuk mewujudkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik melalui

mekanisme pengawasan yang dilakukan Ombudsman RI Perwakilan Jatim.

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Kontribusi Akademik

- a. Sebagai sarana wacana konsep pengawasan Ombudsman RI perwakilan Jawa Timur di dalam melakukan tindakan pengawasan terhadap penyelenggara pelayanan publik.
- b. Memberikan informasi terkait konsep pengawasan, sehingga dapat dijadikan kajian untuk membangun sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan menjadikan pemerintah yang bersih (*clean government*) agar tercipta pelayanan publik yang berkualitas dan pada akhirnya akan mampu mensejahterakan masyarakat.

2. Kontribusi Praktis

- a. Diharapkan dapat memberikan manfaat akademis tentang studi pengawasan. Dapat memberikan pemahaman kepada seluruh *stakeholders* baik pemerintah, masyarakat dan juga bagi pelaksana pengawasan dalam implementasi pengawasan terhadap kinerja institusi/aparatur penyelenggara layanan publik.
- b. Sebagai bahan perbandingan bagi peneliti-peneliti terdahulu dan sebagai referensi bagi calon peneliti yang berminat meneliti permasalahan pada ranah pelayanan publik terutama mengenai manajemen pengawasan terhadap penyelenggaraan layanan publik yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini dirumuskan menjadi lima bab sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini dijelaskan mengenai latar belakang penelitian yaitu terkait pengawasan ombudsman perwakilan jawa timur. Dalam bab ini juga terdapat rumusan masalah yang akan diteliti dalam rangka membatasi penelitian, dan juga akan dijelaskan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan dasar teori atau landasan berpijak yang digunakan dalam penyusunan skripsi. Terdapat lima teori pokok yang digunakan dalam penelitian ini yaitu administrasi publik, paradigma pafhier, pengawasan, partisipasi, dan responsivitas. Teori tersebut akan digunakan untuk menganalisa data yang didapatkan di lapangan baik data sekunder maupun primer.

Teori-teori yang disajikan dalam bab ini merupakan dasar yang digunakan dalam analisis dan penyelesaian masalah yang diambil dari beberapa referensi yang relevan.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi uraian mengenai jenis penelitian yang digunakan, fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, metode pengumpulan data, instrument penelitian dan analisis data yang digunakan.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi mengenai hasil penelitian dan pembahasannya yang meliputi penyajian data dan interpretasi data yang diperoleh. *Pertama*, akan menguraikan tahap mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, yaitu mulai dari penerimaan laporan, pemeriksaan substansi, menindaklanjuti laporan, melakukan investigasi, serta rekomendasi. *Kedua*, menguraikan hasil dan fokus penelitian mengenai tanggapan dari *Stakeholders*, dalam hal ini adalah pihak masyarakat dan aparatur penyelenggara layanan publik.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini akan memuat kesimpulan dan saran yang dapat diambil penulis berdasarkan hasil penelitian dan analisa data dan kemudian dari penulisan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Definisi Administrasi Publik

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi publik menjadi administrasi negara. Begitu pula buku-buku asing misalnya yang berjudul *“Public Administration”* diganti menjadi Administrasi Negara. Jika ada pakar yang mengatakan bahwa administrasi Negara perlu direformasi menjadi administrasi publik, maka itu dapat dikatakan kesalahan berfikir, karena administrasi publik sudah ada sejak dari dulu.

Chandler & Plano dalam Keban yang dikutip Pasolog (2012:55), mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler & Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *“public affairs”* dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan. Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro yang dikutip Pasolog (2012:56), mendefinisikan administrasi publik adalah (1) suatu kerjasama kelompok dalam

lingkungan pemerintahan; (2) meliputi tiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif dan serta hubungan di antara mereka; (3) mempunyai peranan penting dalam peumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik; (4) sangat erat kaitannya dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat; (5) Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Selanjutnya Dwight Waldo yang dikutip dalam Pasolog (2012:56), mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Sedangkan David H. Resenbloom yang dikutip dalam pasolog (2012:56), menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidag legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Di dalam melakukan kerjasama untuk memberikan pelayanan publik dan mencapai tujuan pemerinah dalam organisasi publik, maka administarsi publik memiliki memiliki tugas pokok. Berikut ini terdapat tiga tugas pokok administrasi publik menurut Bintoro yang dikutip oleh Zauhar (1996:34), yaitu:

- a. Formulasi/perumusan kebijaksanaan;
- b. Pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi yang meliputi struktur organisasi, keuangan, kepegawaian dan sarana lain; dan
- c. Penggunaan dinamika administrasi yang meliputi pimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi.

2. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Adapun ruang lingkup administrasi publik menurut Nicholas Hendry yang dikutip dalam Pasolog (2012:64), dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan administrasi publik itu sendiri, antara lain : (1) Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi, dan perilaku birokrasi; (2) Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan system dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia; dan (3) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Dimock & Dimock yang dikutip dalam pasolog (2012:64), membagi empat komponen administrasi publik, yaitu : (1) Apa yang dilakukan pemerintah : pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administrative yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana; (2) Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya: struktur administrasi dari segi formalnya; (3) Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama (*teamwork*). Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan pusat dengan bagian-bagian, pengawasan moril, hubungan

masyarakat dan sebagainya; (4) Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab: baik mengenai pengawasan dalam bidang-bidang eksekutif sendiri, dan yang lebih penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, badan-badan yudikatif, dan berbagai badan lainnya. Administrasi publik merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga, mulai dari suatu keluarga hingga Perserikatan Bangsa-Bangsa, disusun, digerakkan dan kemudian dikendalikan (Dimock & Dimock, 1993:19).

Menurut Pasolog (2012:66), berdasarkan dari penjelasan ruang lingkup administrasi publik di atas, maka dapat dipahami bahwa ruang lingkup penelitian administrasi publik adalah secara keseluruhan yang ada dalam ruang lingkup administrasi publik itu sendiri. Sedangkan ruang lingkup administrasi secara umum dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2.1
Ruang Lingkup Administrasi

No.	Aspek	Perencanaan	Pelaksanaan	Evaluasi
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				

Sumber : Pasolog (2012:66)

Berdasarkan tabel di atas, maka dapat diidentifikasi sekurang-kurangnya $3 \times 7 = 21$ masalah administrasi pada umumnya dan khususnya administrasi publik. Dalam artian bahwa ada sebanyak 21 pokok masalah administrasi yang dapat dijadikan permasalahan penelitian.

3. Masalah-Masalah dalam Administrasi Publik

Menurut Pasolog (2012:67), terdapat masalah-masalah administrasi publik yang dihadapi berbagai Negara yang sedang berkembang dan berkaitan dengan birokrasi yang umumnya adalah sebagai berikut :

Tabel 2.2
Daftar Masalah-Masalah Administrasi Publik

No.	Masalah-Masalah Administrasi Publik
1.	SDM aparatur memiliki disiplin kerja yang relatif rendah
2.	SDM aparatur memiliki kemampuan kerja yang relatif rendah
3.	SDM aparatur memiliki motivasi kerja yang relatif rendah
4.	SDM aparatur memiliki tingkat kematangan yang relatif rendah
5.	SDM aparatur memiliki kinerja yang relatif rendah
6.	SDM aparatur memiliki kompetensi yang relatif rendah
7.	SDM aparatur belum ada pembinaan secara professional
8.	Gaya kepemimpinan birokrasi cenderung otoriter
9.	Rekrutmen pegawai masih kental dengan nepotisme
10.	Diklat pegawai belum berorientasi pada tugas-tugasnya
11.	Perilaku birokrasi dalam memberikan pelayanan kurang memuaskan
12.	Penilaian prestasi kerja SDM aparatur kurang obyektif
13.	Pembagian tugas kepada SDM aparatur kurang objektif
14.	Diklat SDM aparatur belum optimal

15.	Gaji pegawai yang rendah atau belum memadai
16.	Sistem promosi, mutasi, dan demosi pegawai yang kurang adil
17.	Belum tersusunnya perencanaan SDM aparatur yang komperhensif dan <i>integrated</i>
18.	Pengadaan (<i>recruitment</i>) SDM belum berdasarkan kebutuhan
19.	Penempatan (<i>placement</i>) SDM yang kurang tepat
20.	Pengembangan SDM aparatur belum berdasarkan pada pola pengembangan karier
21.	Sistem kompensasi belum berdasarkan prestasi kerja
22.	Sistem penganggaran dan system pembukuan yang kurang baik
23.	Sistem informasi yang buruk dan system pelaporan yang kurang objektif
24.	Pengawasan yang kurang berjalan dengan baik
25.	Prosedur kerja yang belum standar
26.	Pelayanan publik yang belum memuaskan
27.	Birokrasi yang berbelit-belit dan kurang memberikan pelimpahan wewenang
28.	Koordinasi antar instansi kurang berjalan dengan baik

Sumber: Pasolog (2012:67)

4. Paradigma Manajemen Publik

Manajemen merupakan pekerjaan intelektual yang dilaksanakan orang-orang di dalam suatu organisasi. Sementara itu Keban (2008:91) berpendapat bahwa, “dimensi manajemen memusatkan perhatian pada bagaimana melaksanakan apa yang telah diputuskan melalui prinsip-prinsip tertentu yaitu prinsip manajemen.” Menurut Keban suatu kebijakan harus didukung oleh metode, teknik, model dan cara mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Paradigma manajemen beberapa kali mengalami pergeseran, yaitu dimulai dari manajemen normatif, manajemen deskriptif, hingga manajemen publik. Manajemen normatif disebut memiliki aliran manajemen bisnis. Disebut fungsi-fungsi manajemen bisnis karena aliran ini berorientasi pada bisnis, sehingga aliran ini dianggap tidak sesuai dengan ideologi administrasi publik yang berorientasi pada *public service*. Meskipun demikian fungsi-fungsi manajemen normatif dinilai bersifat universal. Fungsi-fungsi meliputi: *planning* (perencanaan), *organizing* (pendistribusian kerja), *staffing* (pengadaan sumber daya manusia yang tepat dalam kuantitas, kualitas, maupun kebutuhan kerja dalam organisasi), *coordinating* (proses pengintegrasian kegiatan-kegiatan dari seluruh unit kerja untuk mencapai tujuan bersama secara efisien), *motivating* (proses pemberian dorongan pada para anggota organisasi agar mereka dapat bekerja sesuai kebutuhan sesuai dengan tujuan organisasi), *controlling* (mengkaji kesesuaian antara kegiatan yang dilaksanakan dengan yang direncanakan sebagai bahan evaluasi untuk rencana kegiatan yang akan datang).

Manajemen deskriptif adalah suatu manajemen yang ciri-cirinya dapat dilihat dari fungsi-fungsi yang ada di manajemen tersebut. Menurut Keban (2004:90-92), fungsi-fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif, dan teknis, yaitu:

- a) Kegiatan personal menampilkan kegiatan dan peran manajer dalam organisasi. Ia dituntut untuk mampu mengelola waktu dalam hidupnya baik sebagai manajer maupun sebagai anggota masyarakat, anggota keluarga, maupun diri sendiri. Indikator manajer yang sukses dalam memimpin organisasi adalah tipe manajer yang mampu mengatur kegiatan-kegiatannya dengan baik.
- b) Kegiatan interaktif adalah kegiatan manajer yang banyak menggunakan waktunya untuk berinteraksi dengan para bawahan, atasan, kolega, customer, organisasi lain, dan para pemimpin masyarakat. Tipe manajer seperti ini

menggunakan dua pertiga waktunya untuk berinteraksi. Interaksi yang dilakukan adalah dalam kerangka (a) *interpersonal* (sebagai figure pemimpin organisasi, sebagai figur pemimpin yang mampu memotivasi, membimbing, mengembangkan kemampuan bawahannya); (b) *informasional* (sebagai figur pemimpin harus mampu mencari dan menemukan informasi melalui media lisan maupun tertulis, menyebarluaskan informasi kepada para bawahan, dan orang-orang diluar organisasi); (c) mengambil keputusan terhadap setiap informasi yang ada (Manajer selaku pelaku usaha harus mampu mengambil setiap peluang atau kesempatan yang ada untuk mengembangkan dan mencari peluang usaha baru, mampu melakukan koreksi terhadap berbagai masalah yang timbul, mampu memutuskan penempatan sumber daya manusia secara tepat sesuai dengan lokasi dan kompetensi berikut jumlah kebutuhannya. Manajer juga dituntut untuk mampu melakukan negosiasi pada pekerja, *customer*, *supplier*, dan lain-lain.

- c) Kegiatan administratif adalah kegiatan manajer yang berkaitan dengan korespondensi, penyediaan dan pengaturan anggaran, memonitor kebijakan dan prosedur, menangani masalah kepegawaian. Pada umumnya para manajer hanya menggunakan sedikit waktunya untuk kegiatan administratif. Mereka bahkan mengeluh untuk alokasi kegiatan ini.

Manajemen publik menurut Keban adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti manusia, keuangan, phisik, informasi, politik. Dipaparkan juga, bahwa bila kebijakan publik merupakan pencipta ide yang berkaitan dengan regulasi untuk umum, maka manajemen publik merupakan penggerak sumber daya manusia dan non manusia untuk menjalankan perintah yang dirumuskan dalam kebijakan publik. Selanjutnya disampaikan, bahwa manajemen publik merupakan suatu spesialisasi yang relatif baru, tetapi berakar pada pendekatan normatif. Pengembangan paradigma manajemen publik mengikuti perkembangan administrasi publik. Menurut Keban (2004:92-94), masing-masing paradigma yang mewarnai manajemen publik adalah sebagai berikut :

- a) *Paradigma pertama*, upaya mengajak pejabat publik untuk bekerja lebih disiplin dan lebih baik.
- b) *Paradigma kedua*, dikembangkan prinsip manajemen POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*).

- c) *Paradigma ketiga*, dilakukannya kritik terhadap prinsip POSDCORB oleh Herbert Simon. Ia mengajak untuk melihat pada kenyataan yang ada dan bukannya mendasarkan diri pada aspek normatif. Menurut dia, fungsi manajemen yang penting adalah pembuatan keputusan. Kritik ini membuka pandangan baru para ahli politik yang melihat, bahwa administrasi publik dan manajemen publik merupakan kegiatan politik, sehingga fungsi-fungsi manajemen tidak perlu lagi diajarkan secara universal.
- d) *Paradigma keempat*, diperkenalkannya fungsi manajemen terutama *human relation*, komunikasi, perilaku organisasi, riset operasi, penerapan statistik, dan lain-lain. Paradigma ini kemudian terus dikembangkan dan menjadi suatu disiplin.

Munculnya paradigma keempat dengan pendekatan PAFHIER-nya mulai mendapatkan perhatian karena melihat peranan manajer sebagai pihak yang melayani masyarakat publik (adanya pengelolaan hubungan dengan pihak luar). Dewasa ini terdapat kecenderungan baru dimana pemerintah dituntut untuk lebih menekankan *network* baik vertikal maupun horizontal. *Network* yang vertikal menekankan bagaimana hubungan dengan struktur pemerintahan yang lebih tinggi diatur sedemikian rupa sehingga mendatangkan kepuasan pada kedua belah pihak (atas dan bawah). Sedang yang bersifat horizontal berkenaan dengan hubungan dengan masyarakat, LSM, pihak swasta yang ada agar memperoleh kepuasan yang mereka harapkan.

B. Pafhier Sebagai Paradigma Terakhir Dalam Manajemen

Konsep manajemen terus dikembangkan, sebagaimana dalam "paradigma keempat", dengan didirikannya *School of Business and Public Administration* serta jurnal *Administrative Science Quarterly* di *Comell University*, Amerika Serikat. Sekolah dan jurnal tersebut telah memperkenalkan fungsi manajemen, terutama *human relations*, komunikasi, perilaku organisasi, riset dan operasi, penerapan statistik, dsb, secara luas ke berbagai perguruan tinggi tidak hanya

Amerika Serikat tetapi juga ke negara-negara Eropa. Sejak berkembangnya paradigma ini, pengetahuan, teknik dan metode, serta ketrampilan manajerial terus dikembangkan dan dipelajari di perguruan tinggi sebagai suatu disiplin tersendiri

PAFHIER merupakan singkatan dari *Policy Analysis, Financial Management, Human Resource Management, Information Management*, dan *External Relation*.. Menurut Garson & Overman yang dikutip dalam Kebam (2008:102-103) pengertian ke 5 fungsi tersebut antara lain :

1. Fungsi *Policy Analysis* menekankan seorang manajer dituntut untuk mampu melakukan analisis kebijakan publik. Hanya pada manajer level tinggi atau yang diberi wewenang dan tanggungjawab yang benar-benar melakukan tugas tersebut. Tugas tersebut meliputi kegiatan-kegiatan seperti perumusan masalah, identifikasi masalah, proses seleksi alternatif.
2. Dalam menjalankan fungsi *financial management*, seorang manajer dituntut untuk mampu mengatur anggaran. Anggaran merupakan usulan rencana keuangan yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan kebijakan dan program-program.
3. Dalam fungsi sumberdaya manusia, seorang manajer publik paling tidak harus memperhatikan tiga pokok. Pertama menyangkut bagaimana memperoleh sumberdaya manusia dalam jumlah dan kualitas yang tepat, kedua bagaimana meningkatkan kualitas pengembangan pegawai sedemikian rupa sehingga mereka dapat bekerja sebaik mungkin dan dengan semangat yang tinggi, dan ketiga bagaimana memimpin dan mengendalikan mereka sesuai dengan tujuan organisasi.
4. Dalam kaitan dengan *external relation*, seorang manajer publik harus menjaga hubungan luar atau dengan lingkungannya. Lingkungan ini pada prinsipnya berasal dari organisasi lain atau unit lain, maupun masyarakat luas. Unit lain dalam organisasi yang sama, tidak dapat disangkal, merupakan partner kerja yang sangat penting dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Organisasi atau lembaga lain juga penting karena mungkin memiliki kemampuan untuk melakukan hubungan yang bersifat komplementer atau sebaliknya kompetitif. Dalam mencapai tujuan organisasi publik, seorang manajer dapat mencari partner organisasi lain di masyarakat yang dapat memperlancar, atau memberikan lampu hijau tentang apa yang hendak dikerjakan organisasi publik.

Terkhusus untuk *External Relation*, hubungan luar selama ini kurang diperhatikan. Jarang para manajer publik melihat hubungan luar, khususnya

dengan masyarakat sebagai hubungan yang harus dikelola sama baiknya dengan pengelolaan dimensi keuangan, SDM dsb. Hal tersebut disebabkan oleh kecenderungan sentralisasi yang berlebihan yang membelokkan kepentingan masyarakat menjadi kepentingan birokrat pada pemerintahan yang lebih tinggi. Tujuan pengelolaan hubungan luar tersebut adalah terbentuknya suatu network yang sehat dimana semua yang terlibat dapat merasakan kepuasan bersama.

C. Pengawasan

1. Definisi Pengawasan

Dari sejumlah fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik.

Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk di pahami. Namun, untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan ternyata tidak mudah. Hal tersebut terbukti dari para ahli manajemen yang memberikan definisi berbeda terhadap makna pengawasan itu sendiri, walaupun mempunyai pengertian yang tidak jauh berbeda. Berikut adalah beberapa definisi mengenai pengawasan.

Pengawasan menurut Siagian (2004:112) adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan berkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai, dilaksanakan berdasarkan strategi dasar organisasi yang telah dirumuskan dan ditetapkan, serta dirinci menjadi program dan rencana kerja.

Selanjutnya pengawasan menurut Handoko (2003:359), pengawasan diartikan sebagai proses untuk “menjamin” bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Sedangkan Robert J. Mockler yang dikutip Handoko (2003:360), menyatakan bahwa :

“Pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan korektif yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumberdaya dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan”.

Jiwanto (1985:10) mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan pengamatan atas pelaksanaan dan membandingkan dengan rencana dan mengambil tindakan koreksi jika terjadi penyimpangan, atau kalau perlu mengadakan penyusunan kembali rencana yang telah dibuat beserta penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan atas penyimpangan-penyimpangan yang tidak dapat dihindari. Sedangkan menurut Reksohadiprodjo (2000:242) pengawasan (*controlling*) adalah sebagai elemen atau fungsi keempat manajemen yang diartikan sebagai kegiatan mengamati dan mengalokasikan dengan tepat

penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Dalam praktek, kegagalan suatu rencana atau aktivitas bersumber dari dua hal ;

1. Akibat pengaruh di luar jangkauan manusia (*force major*)
2. Pelaku yang mengerjakannya tidak memenuhi persyaratan yang diminta.

2. Karakteristik Pengawasan

Untuk mendapatkan sistem pengawasan menjadi efektif, sistem pengawasan harus memenuhi karakteristik tertentu, semakin dipenuhinya karakteristik-karakteristik tersebut maka pengawasan akan semakin efektif.

Menurut Handoko (2003:373), karakteristik pengawasan tersebut adalah :

- a) Akurat. Informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.
- b) Tepat waktu. Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.
- c) Obyektif dan Menyeluruh. Informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap.
- d) Terpusat pada titik pengawasan startegi. Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standart paling sering terjadi atau yang akan menyebabkan kerusakan paling fatal.
- e) Realistis secara ekonomis. Biaya pelaksanaan sisitem pengawasan harus lebih rendah, atau paling tidak sama dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.
- f) Realistis secara organisasional. Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi.
- g) Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi. Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, karena (1) setiap tahun dari proses pkerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan operasi dan (2) informasi pengawasan harus sampai pada seluruh anggota yang memerlukannya.
- h) Fleksibel. Pengawasan harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.
- i) Bersifat sebagai petunjuk dan operasional. Sistem pengawasan yang efektif harus menunjukkan deteksi ataupun deviasi dari standart, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.

- j) Diterima para anggota organisasi. Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggung jawab, dan berprestasi.

Menurut Siagian (2004:114), agar fungsi pengawasan mendatangkan hasil yang diharapkan, pimpinan suatu organisasi harus mengetahui karakteristik suatu proses pengawasan dan yang lebih penting lagi, berusaha untuk memenuhi karakteristik tersebut dalam pelaksanaannya. Karakteristik pengawasan tersebut antaralain :

- a) Pengawasan harus bersifat *fact finding*
Pelaksanaan pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
- b) Pengawasan harus bersifat preventif
Proses pengawasan dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewengan dari rencana yang telah ditentukan.
- c) Pengawasan harus diarahkan ke masa sekarang
Pengawasan hanya dapat ditujukan terhadap kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
- d) Pengawasan hanya sebagai alat untuk meningkatkan efesiensi, pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e) Pengawasan hanya sekedar alat administrasi dan manajemen, maka pelaksanaan pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan.
- f) Proses pelaksanaan pengawasan harus efisien, pengawasan tidak boleh menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- g) Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

Jelas kiranya pengawasan memainkan peranan yang sangat menentukan dalam usaha pencapaian tujuan. Secara filosofis dapat dikatakan bahwa pengawasan itu mutlak diperlukan karena manusia bersifat salah, paling sedikit bersifat khilaf. Maka, manusia dalam suatu organisasi perlu diamati, bukan berarti mencari kesalahannya lalu menghukumnya, akan tetapi untuk mendidik dan membimbing agar bisa menghindarkan diri dari kesalahan dan penyimpangan.

3. Fungsi dan Sasaran Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu dari fungsi fundamental manajemen. Adalah wajar apabila di dalam suatu organisasi di dalam rangka pencapaian tujuannya kerap kali dihadapkan pada kekeliruan, kegagalan, hal-hal tidak efektif efisien ekonomis, sehingga terjadi penyimpangan daripada tujuan yang ingin dicapai. Maka oleh karena itu fungsi pengawasan dilakukan, karena dengan adanya pengawasan maka tujuan-tujuan dari suatu organisasi dapat dilihat dan diawasi apabila terjadi penyimpangan dalam proses pencapaian tujuan tersebut. Menurut Handoko (2003:366), pengawasan diperlukan karena mempunyai fungsi untuk :

- a) Mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan atas perubahan-perubahan yang terjadi.
- b) Semakin besar organisasi semakin membutuhkan pengawasan yang formal dan hati-hati untuk menjaga kualitas dan produktivitas barang dan jasa. Organisasi bersifat desentralisasi yang digambarkan dengan banyak cabang-cabang, dan terpisah secara geografis. Kesemuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif dan efisien.
- c) Sistem pengawasan memungkinkan untuk pendeteksian kesalahan-kesalahan sebelum terjadi krisis.
- d) Memeriksa pelaksanaan tugas pegawai.

Pengawasan yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi, mematikan kreatifitas, dan sebagainya, yang pada akhirnya akan merugikan organisasi itu sendiri. Sementara pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumberdaya dan sulitnya pencapaian tujuan (Handoko,2003:367). Pada dasarnya fungsi organik pengawasan harus dilaksanakan dengan seefektif mungkin, karena pelaksanaan fungsi pengawasan dengan baik akan memberikan sumbangan yang besar pula dalam meningkatkan efesiensi. Menurut Siagian (2004:113), meskipun efesiensi merupakan sasaran terakhir dari pengawasan, ada

sasaran-sasaran antara yang perlu dicapai itu pula. Sasaran-sasaran tersebut antara lain :

- a) Bahwa melalui pengawasan, pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan berjalan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang telah digariskan dalam rencana.
- b) Bahwa struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang telah ditentukan dalam rencana.
- c) Bahwa seseorang sungguh-sungguh ditempatkan sesuai dengan bakat, keahlian, dan pendidikan, serta pengalamannya dan bahwa usaha pengembangan ketrampilan bawahan dilaksanakan secara berencana, kontinu, dan sistematis.
- d) Bahwa sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis-garis kebijakan yang telah tercermin dalam rencana.
- e) Bahwa penggunaan alat-alat diusahakan agar sehemat mungkin.
- f) Bahwa pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang objektif dan rasional, dan tidak atas dasar *personal likes and dislike*.
- g) Bahwa tidak terdapat penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan, dan terutama keuangan.

4. Instrumen Pengawasan

Agar pengawasan terselenggara dengan efektif, dalam arti berhasil menemukan secara faktual hal-hal yang terjadi dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan operasional, baik yang sifatnya positif maupun yang berupa penyimpangan, penyelewengan, atau kesalahan menurut Siagian (2012:137), diperlukan berbagai instrumen seperti :

- a) Standar hasil yang direncanakan untuk dicapai
Makna dan hakikat standart hasil yang ingin dicapai adalah hal yang sangat fundamental karena terhadap standar itulah penyelenggaraan berbagai kegiatan dibandingkan.
- b) Anggaran
Anggaran merupakan instrumen pengawasan karena dengan mudah diketahui berapa jumlah dana yang tersedia untuk membiayai suatu kegiatan dan relatif mudah pula untuk melakukan pengecekan apakah dana tersebut digunakan sebagaimana mestinya atau tidak. Oleh karena itu, agar seorang manajer dapat menggunakan anggaran sebagai alat pengawasan yang efektif, ia perlu mengetahui jenis-jenis anggaran yang digunakan.
- c) Data-data statistik
Analisis statistik dari berbagai segi operasional suatu organisasi merupakan alat pengawasan yang sangat penting bagi manajemen. Data-data statistik

harus diolah sedemikian rupa sehingga merupakan informasi yang mempunyai arti bagi manajer.

d) Laporan

Laporan dapat berupa laporan lisan atau berbentuk tertulis. Agar berfungsi sebagai instrumen pengawasan yang ampuh, laporan hendaknya memenuhi persyaratan, sebagai berikut :

- Laporan dibuat dalam suatu format tertentu yang telah ditentukan sebelumnya
- Laporan disusun secara lengkap dalam arti bahwa segala sesuatu yang diharapkan dilaporkan terdapat dalam laporan
- Laporan disusun dalam bahasa yang sesuai dengan tingkat pendidikan, daya kognitif, dan daya nalar penerima laporan
- Laporan disampaikan tepat pada waktunya
- Laporan harus bersifat faktual

e) Auditing

Salah satu instrumen pengawasan yang banyak digunakan dewasa ini adalah auditing yang merupakan usaha verifikasi yang sistematis dan ditujukan kepada bidang kepegawaian, bidang logistik, dan bidang finansial. Yang terjadi dalam pelaksanaan auditing adalah pemeriksaan oleh tenaga-tenaga ahli dalam bidang yang akan diperiksanya.

f) Observasi langsung

Ada dua segi positif dari penggunaan observasi langsung sebagai teknik pengawasan. Pertama, para manajer dapat melihat sendiri pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional yang diselenggarakan oleh bawahannya. Dengan demikian akan dapat segera memperoleh masukan yang sangat penting baginya dalam menentukan tindakan korektif apa yang perlu diambil. Bahkan merupakan hal yang lumrah terjadi dalam organisasi bahwa seorang manajer melakukan kunjungan mendadak dalam rangka observasi langsung, baik dengan atau tanpa memberitahukannya terlebih dahulu kepada orang-orang yang akan diamati. Kedua, manfaat secara psikologis dalam arti bahwa para bawahan merasa diperhatikan.

5. Macam-Macam Pengawasan

Usaha peningkatan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas kerja sedemikian pentingnya sehingga dewasa ini pengawasan harus saling melengkapi antara berbagai jenis pengawasan yang ada, baik yang dilakukan oleh aparat pengawas dalam lingkungan suatu organisasi maupun luarnya. Bahkan juga oleh masyarakat luas, khususnya oleh mereka yang berkepentingan langsung dengan keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran. Berikut adalah berbagai jenis pengawasan yang terjadi di lingkungan pemerintahan menurut Siagian (2012:147), yaitu :

- a) Pengawasan Melekat
- b) Pengawasan Fungsional

Pengawasan fungsional bisa dilakukan oleh aparat pengawas yang terdapat dalam suatu instansi tertentu, tetapi dapat pula dilakukan oleh aparat pengawasan yang berada di luar suatu instansi meskipun masih dalam lingkungan pemerintahan

- c) Pengawasan lembaga Konstitusional

Dalam sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, terdapat dua lembaga konstitusional yang turut melakukan pengawasan yang dapat dikatakan bersifat politis, yaitu :

- Badan Pemeriksa Keuangan yang bertanggung jawab atas pemeriksaan seluruh keuangan negara yang dikelola oleh semua aparat yang terdapat di lingkungan negara Republik Indonesia. Dari segi manajemen, badan ini melakukan kegiatan pengawasan fungsional yang berada di luar jalur jajaran aparatur pemerintahan, tetapi masih dilingkungan administrasi negara republik indonesia.
- Dewan Perwakilan Rakyat yang salah satu tugasnya adalah melakukan pengawasan yang sifatnya politis. Melalui berbagai kegiatannya, dewan ini dalam arti yang seluas-luasnya juga melakukan kegiatan pengawasan. Sebagai kegiatan pengawasan apa yang dilakukan DPR adalah juga untuk lebih menjamin bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar merupakan realisasi dari apa yang telah direncanakan untuk dilakukan. Kegiatan pengawasan juga dilakukan oleh lembaga perwakilan daerah, yaitu DPRD tingkat I bagi provinsi dan DPRD tingkat II untuk kabupaten/kota.

Yang menjadi sasaran pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif itu sesungguhnya sama dengan sasaran pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawas fungsional yang terdapat di lingkungan pemerintahan dan juga pengawasan melekat, yaitu agar seluruh kegiatan aparatur pemerintahan terselenggara dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktifitas yang semakin lama semakin tinggi karena disadari benar bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah menghadapi keterbatasan *vis a vis* tuntutan rakyat yang semakin meningkat dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh rakyat Indonesia.

- d) Pengawasan Sosial

Dalam suatu masyarakat yang menganut paham demokrasi seperti Indonesia, ada dorongan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan. Banyak sekali bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan, salah satunya adalah dengan turut serta mengamati pelaksanaan tugas umum pemerintahan di dalam pemberian layanan kepada masyarakat. Berbagai kegiatan pengawasan oleh masyarakat tersebut dikenal dengan pengawasan sosial. Cara melakukan pengawasan sosial dapat beraneka ragam, antara lain :

- Dengan menyampaikan bahan yang diperlukan oleh aparatur pelaksana kegiatan tertentu yang menjadi tanggung jawab fungsionalnya

- Menyampaikan informasi kepada wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan
- Memberikan bahan informasi secara faktual dan bertanggung jawab kepada mass media

Dengan turut serta berperan dalam pengawasan sosial tersebut, maka semua pihak akan terikat pada rasa tanggung jawab yang besar karena menyangkut kehidupan bersama dalam tatanan negara bangsa yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan menurut Handoko (2003:361), ada tiga tipe dasar pengawasan yaitu :

- a) Pengawasan Pendahuluan (*feedforward control*)
Pengawasan ini sering disebut juga *steering controls*, dirancang untuk mengantisipasi masalah-masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standart atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu tahap kegiatan tertentu diselesaikan. Jadi pendekatan pengawasan ini lebih aktif dan agresif, dengan mendeteksi masalah-masalah dan mengambil tindakan yang diperlukan sebelum suatu masalah terjadi.
- b) Pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*)
Tipe pengawasan ini merupakan proses di mana aspek tertentu dari suatu prosedur harus disetujui dulu, atau syarat tertentu harus dipenuhi dulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan, atau menjadi semacam peralatan “*double-check*” yang lebih menjamin ketepatan pelaksanaan suatu kegiatan.
- c) Pengawasan Umpan Balik (*feedback control*)
Pengawasan ini juga disebut *past-action controls*, mengukur hasil-hasil dari suatu kegiatan yang telah diselesaikan. Sebab-sebab penyimpangan dari rencana atau standar ditentukan dan penemuan-penemuan diterapkan untuk kegiatan-kegiatan serupa di masa yang akan datang. Pengawasan ini bersifat historis, pengukuran dilakukan setelah kegiatan terjadi.

Menurut Keputusan Presiden No.74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Pasal 2. Pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri atas :

- a) Pengawasan Fungsional
Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik *intern* pemerintah maupun *ekstern* pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum

pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) **Pengawasan Legislatif**

Pengawasan legislatif merupakan pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat terhadap segala kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan yang diambil oleh pihak eksekutif atau pemerintah untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat.

c) **Pengawasan Masyarakat**

Pengawasan masyarakat merupakan pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan ataupun tertulis kepada aparatur pemerintahan yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, sasaran, gagasan atau keluhan/pengaduan yang bersifat membangun dan disampaikan baik secara langsung maupun melalui media.

6. Tahap-Tahap Proses Pengawasan

Berdasarkan Yahya (2006: 135), proses pengawasan biasanya paling sedikit terdiri dari 5 tahap, antaralain :

a) **Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan)**

Penetapan standar pelaksanaan diartikan sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai suatu kesatuan pengukuran untuk digunakan sebagai patokan untuk penilaian terhadap hasil-hasil.

b) **Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan**

Penetapan standar akan sia-sia apabila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata, oleh karena itu tahapan kedua dalam pengawasan adalah penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat yang dapat digunakan beberapa kali, pelaksanaannya dapat diukur dalam setiap jam, harian, mingguan, dan bulanan dalam bentuk laporan dari pegawai ke atasannya.

c) **Pengkukuran pelaksanaan kegiatan**

Ada beberapa cara untuk mengukur pelaksanaan, yaitu :

1) Pengamatan

2) Laporan-laporan lisan maupun tertulis

3) Metode-metode otomatis

4) Inspeksi pengujian atau pengambilan sampel

d) **Perbandingan pelaksanaan dengan standar dan analisa penyimpangan**

Tahap kritis dari proses pengawasan adalah perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan. Pelaksanaan standar sistem ini sebagai bahan tolak ukur suatu proses pekerjaan. Penyimpangan-penyimpangan yang timbul dari adanya suatu proses dalam suatu pekerjaan harus dapat dianalisa dan dijelaskan serta diperbaiki di masa akan datang sehingga kesalahan yang dibuat tidak akan terulang kembali.

e) **Pengambilan tindakan korektif apabila diperlukan**

Bila hasil dari suatu analisa memerlukan tindakan koreksi, tindakan itu harus segera diambil. Koreksi yang diperlukan dapat berupa :

- 1) Mengubah standar mula
- 2) Mengubah pengukuran pelaksanaan
- 3) Mengubah cara dalam menganalisa dan menginterpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

Suatu pengawasan sangat penting dilakukan karena hal itu berkaitan dengan suatu organisasi atau perusahaan. Perubahan suatu lingkungan yang terus-menerus harus disertai adanya pengawasan yang berulang-ulang dan meningkat sesuai dengan perkembangannya. Semakin besar suatu organisasi semakin kompleks permasalahannya, sistem pengawasan yang diperlukan akan semakin berkembang dan semakin kompleks pula, sehingga dapat membantu dalam menjalankan proses standar. Kesalahan-kesalahan yang timbul dapat diperkecil dengan adanya pengawasan.

7. Pengawasan Sebagai Suatu Sistem

Di dalam kehidupan sehari-hari setiap orang pasti menghadapi berbagai masalah mulai dari masalah yang paling sederhana sampai dengan masalah yang paling rumit dan kompleks. Masalah tersebut merupakan suatu tantangan potensial yang harus dipecahkan oleh orang yang menghadapi masalah itu. Oleh karena itu, setiap orang yang menghadapi masalah rumit dan kompleks, dia akan berusaha secara sungguh-sungguh untuk memecahkannya. Dengan melihat dan menganalisis situasi dan kondisi suatu masalah dan tujuan yang hendak dicapainya, seseorang dapat menggunakan atau mencari cara atau pendekatan yang dapat dimungkinkan untuk memecahkan masalah yang dihadapinya.

Dewasa ini kita hidup dalam dunia dengan kompleksitas yang terorganisasi, dengan kompleksitas yang ditentukan oleh jumlah elemen di dalam

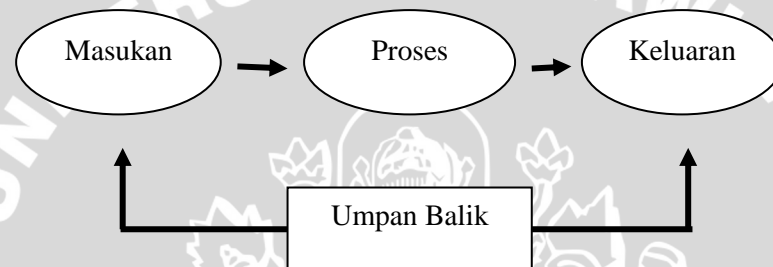
sistem yang bersangkutan, sifat-sifat mereka, interaksi yang terjadi antara elemen-elemen (sistem yang bersangkutan) dan derajat organisasi yang inheren dalam sistem tersebut. Ada sistem yang bersifat alamiah, seperti misalnya organisme hidup sistem dapat diciptakan seperti organisasi sosial. Sistem-sistem yang berkembang seperti birokrasi pemerintah; sistem dapat pula mengalami kematian seperti halnya keluarga-keluarga individual. Ada sistem publik seperti pemerintah pusat, dan pemerintah daerah; terdapat pula sistem privat, seperti perusahaan yang dimiliki keluarga-keluarga dan sistem komputer personal dan berbagai sistem lainnya. Masing-masing sistem bersifat sangat kompleks dan masing-masing sistem memiliki banyak elemen yang berinteraksi yang semuanya terorganisasi guna mencapai sasaran tertentu (Winardi, 2005:33-34).

Sistem menurut Hick yang dikutip dalam Winardi (2005:12) diartikan sebagai seperangkat unsur-unsur yang saling berkaitan, saling bergantung dan saling berinteraksi atau suatu kesatuan usaha yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lainnya dalam usaha untuk mencapai suatu tujuan dalam mencapai satu tujuan dalam suatu lingkungan yang kompleks. Sementara Bachtiar yang dikutip dalam Winardi (2005:12), mengartikan sistem sebagai seperangkat ide atau gagasan, asas, metode, dan prosedur yang disajikan sebagai suatu tatanan yang teratur. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikutip dalam Winardi (2005:12) dinyatakan bahwa sistem adalah (1) Seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; (2) susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya; (3) metode.

Pemecahan problem dewasa ini juga mengharuskan kita untuk melakukan pandangan lebih luas terhadap sesuatu sistem, dan bukan sekedar mempelajari secara berlebihan problem khusus tertentu. Sebagai contoh untuk mengilustrasikannya dapat dikemukakan bahwa tidak ada manfaatnya mengkonstruksi sistem jalan raya apabila tidak tersedia bensin untuk mobil, bus dan truk. Contoh lain adalah bahwa tiada gunanya mendesain pesawat terbang yang dapat mengangkut ratusan penumpang apabila pelabuhan udara tidak memiliki fasilitas untuk menampung para penumpang, dan kendaraan-kendaraan bermotor tidak tersedia untuk mengangkat mereka ke pelabuhan udara. Pada contoh-contoh yang dikemukakan tersebut, jelas terlihat bahwa problem yang dihadapi perlu dipandang dari perspektif lebih luas, yakni dari sudut pandang sistem atau dari sudut pandang holistik. Untuk memandang suatu problem secara keseluruhan, dikenal pendekatan sistem (*The Systems Approach*). Dewasa ini menurut P. Schoderberk dalam Winardi (2005:34), pandangan demikian sangat diperlukan bagi pemecahan problem masa sekarang. Menurut Winardi (2005:125), dalam bidang manajemen, pemikiran sistem mencakup asumsi-asumsi antara lain :

- a) Terdapat sebuah problem tertentu
- b) Problem tersebut berakar dalam sebuah situasi
- c) Problem tersebut memerlukan suatu pemecahan
- d) Pemecahan akan menimbulkan dampak, terlepas dari dampak yang diintensifikasi atas problem yang bersangkutan
- e) Sebaiknya kita berupaya untuk mengantisipasi dampak-dampak tersebut
- f) Pemecahan tersebut dapat dievaluasi dengan jalan mengidentifikasi dan menimbang bauran dampak yang diintensifikasi dan dampak yang tidak diintensifikasi
- g) Pemecahan yang ada, tidak akan menetap mengingat bahwa situasi yang dihadapi akan berubah.

Teori modern memandang sebuah organisasi sebagai sebuah sistem yang terdiri dari lima bagian dasar yaitu (1) Masukan (*input*); (2) Proses (*process*); (3) Keluaran (*output*); (4) Umpan balik (*feedback*); (5) Lingkungan (*environment*). Sementara menurut Schoderbek yang dikutip dalam Santosa (2009:83), terdapat empat unsur sistem yang pada umumnya dikenal (1) masukan (*input*), (2) proses (*conversion*), keluaran (*output*), dan umpan balik (*feedback*).



Gambar 2.1 Unsur Sistem berdasarkan pada Schoderbek

Sumber : Pandji Santosa (2009:83)

Selanjutnya, Schoderbek yang dikutip dalam Santosa (2009:83) menunjukkan 10 karakteristik dari teori sistem, yang terdiri atas :

- Interrelasi dan Interdependensi. Setiap sistem mempunyai berbagai elemen atau subsistem. Elemen-elemen atau subsistem-subsistem ini akan saling berkaitan dan saling bergantung satu sama lain. Apabila elemen-elemen atau subsistem-subsistem tidak saling berkaitan dan berdiri sendiri, maka tidak akan pernah terbentuk suatu sistem.
- Holisme. Setiap pendekatan sistem mengharuskan pengamatan dimulai dari keseluruhan. Bukan mengamati setiap elemen atau subsistem satu demi satu. Sesuatu elemen yang dipelajari tidak akan dipandang sebagai unit yang terpisah, sebaliknya elemen tersebut dilihat dalam kaitannya dan interdependensinya dengan keseluruhan elemen sistem lainnya.
- Sasaran. Sistem mengakibatkan terjadinya interaksi antarelemen atau subsistem. Sedangkan interaksi ini sendiri akan menghasilkan sesuatu keadaan yang memungkinkan aktivitas-aktivitas dalam sistem mencapai tujuan yang telah ditentukan.

- d) Masukan dan Keluaran. Semua sistem memerlukan masukan untuk mencapai tujuannya. Hanya dengan masukan sesuatu sistem itu bekerja. Di samping itu, semua sistem menghasilkan keluaran yang diperlukan bagi sistem yang lain.
- e) Transformasi. Semua sistem selalu mengubah masukan menjadi keluaran. Apa yang diterima oleh sistem akan diolah sedemikian rupa, sehingga bentuk dari keluaran itu akan berbeda dari bentuk awalnya.
- f) Entropy. Semua sistem memiliki "batas kehidupan". Ini terjadi bila dalam sesuatu sistem ketidakteraturan mencapai puncak tertinggi dalam sistem kehidupan entropy itu, berarti kematian. Sedangkan dalam organisasi formal, entropy itu berarti satu kondisi disorganisasi.
- g) Regulasi. Semua sistem menghendaki agar semua sistem yang paling berkait dan bergantung diatur interaksinya dengan maksud semua tujuan sistem dapat tercapai. Usaha-usaha yang dilakukan, misalkan dengan perencanaan dan kontrol.
- h) Hierarki. Semua sistem secara keseluruhan terdiri atas subsistem-subsistem yang paling kecil adalah hierarki.
- i) Diferensiasi. Setiap elemen atau subsistem dari sesuatu sistem akan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Artinya, setiap elemen atau subsistem memiliki fungsi-fungsi yang berbeda dari fungsi yang dimiliki oleh subsistem yang lain.
- j) Equifinaliti. Dalam sistem terbuka, sesuatu keadaan dapat dicapai dengan berbagai macam.

Tahap dan langkah pendekatan sistem adalah :

- a) Usaha Persiapan

Usaha persiapan untuk memecahkan masalah = menyediakan orientasi sistem.

Langkah :

- Memandang organisasi adalah sebagai suatu sistem = menggunakan model sistem umum
- Mengenali sistem lingkungan = menempatkan organisasi sebagai suatu sistem dalam lingkungannya.
- Mengidentifikasi subsistem organisasi = subsistem sebagai bentuk area-area fungsional, tingkat-tingkat manajemen sebagai subsistem, arus sumber daya sebagai dasar membagi organisasi menjadi subsistem.

b) Usaha Definisi

Identifikasi masalah : Suatu masalah ada atau akan ada

Pemahaman masalah : Mempelajari untuk mencari solusi

Pemicu masalah : Sinyal umpan balik yang menunjukkan hal-hal lebih baik atau buruk. Langkahnya :

- 1) Bergerak dari tingkat sistem ke subsistem : Tiap tingkatan manajemen adalah suatu subsistem. Yang perlu dilakukan adalah : mempelajari posisi sistem dihubungkan dengan lingkungan dan menganalisis sistem menurut subsistem-subsistem
- 2) Menganalisis bagian sistem dalam urutan tertentu. Pada saat mempelajari tiap tingkat sistem, elemen-elemen sistem dianalisis secara berurutan :
 - Mengevaluasi standar : Standar harus sah, realistis, dimengerti, terukur.
 - Membandingkan output sistem dengan standar
 - Mengevaluasi manajemen
 - Mengevaluasi pemrosesan informasi
 - Mengevaluasi input dan sumber daya input
 - Mengevaluasi proses transformasi
 - Mengevaluasi sumberdaya output

c) Usaha Solusi

- Mengidentifikasi solusi alternatif

Identifikasi bermacam-macam cara untuk memecahkan permasalahan yang sama. Contoh : komputer tidak dapat menangani volume aktifitas

kegiatan perusahaan, alternatifnya : menambah komputer, mengganti komputer, mengganti dengan jaringan komputer.

- Mengevaluasi solusi alternatif : mempertimbangkan kerugian dan keuntungan dari setiap alternatif
- Memilih solusi terbaik : mengambil satu alternatif
- Menerapkan solusi terbaik
- Membuat tindak lanjut untuk memastikan bahwa solusi itu efektif : harus ada upaya memastikan solusi mencapai kinerja yang direncanakan.

Pengawasan adalah merupakan suatu sistem, dimana di dalam pengawasan terdapat seperangkat unsur-unsur yang saling berkaitan, saling bergantung dan saling berinteraksi atau suatu kesatuan usaha yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lainnya dalam usaha untuk mencapai suatu tujuan dari pengawasan, yaitu untuk menciptakan keadaan yang lebih baik dari suatu organisasi, agar organisasi tidak menyimpang dari apa yang menjadi tujuan organisasi tersebut. Pengawasan juga tersusun oleh seperangkat ide, gagasan, asas, metode dan prosedur yang disajikan secara teratur mulai dari persiapan sampai pemberian tindakan solutif. Hasil pengawasan nantinya juga digunakan sebagai umpan balik (*feedback*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam sistem (kebijaksanaan) yang akan datang.

8. Urgensi Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Independen

Institusi Ombudsman pertama kali dibentuk pada tahun 1809 di Swedia. Sekarang telah berkembang menjadi salah satu pilar penting sistem demokrasi dan negara hukum modern. Lebih dari 130 negara di dunia memiliki lembaga

Ombudsman dengan nama yang bervariasi, bahkan lebih dari 50 negara mencantumkannya dalam konstitusi. Sesuai apa yang disampaikan Sujata (2005:16), lembaga Ombudsman saat ini telah menjadi simbol/identitas negara yang :

- a) Bertekad menciptakan asas-asas pemerintahan yang baik (*good governace*)
- b) Ingin menegakkan demokrasi dengan memberi pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat
- c) Melindungi Hak Asasi Manusia
- d) Memberantas Korupsi

Dalam pergaulan internasional, Indonesia memperoleh pengakuan sebagai negara reformis dengan alasan utama oleh karena memiliki lembaga Ombudsman. Menurut Sujata (2005:17), untuk membedakan dengan lembaga pengawas yang telah ada, sekaligus menghapus tumpang tindih serta persepsi keliru dengan fungsi-fungsi pengawasan yang sudah dikenal, hal-hal berikut dapat menjadi bahan referensi :

- a) Lembaga Pengawas Struktural sebagaimana selama ini dilakukan oleh Inspektorat Jenderal tidak mandiri karena secara organisatoris merupakan bagian dari kelembagaan/departemen terkait. Dalam menghadapi maupun menindaklanjuti laporan sangat ditentukan oleh atasan. Pengawasan yang dilakukan juga bersifat *intern* artinya kewenangan yang dimiliki dalam melakukan pengawasan hanya mencakup institusi itu sendiri.
- b) Lembaga Pengawasan Fungsional (BPK) meskipun tidak bersifat *intern* namun substansi/sasaran pengawasan terbatas pada aspek tertentu terutama masalah keuangan. Aparat pengawas fungsional pada umumnya tidak menangani keluhan-keluhan yang bersifat individual, mereka melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan secara rutin baik yang merupakan anggaran rutin maupun pembangunan. Dengan kata lain aparat pengawas fungsional cakupannya sangat sempit dan juga kurang memperhatikan penyimpangan yang sering menjadi keluhan langsung masyarakat.
- c) Lembaga Pengawas yang secara eksplisit dicantumkan dalam Konstitusi memang melakukan pengawasan, namun pada satu sisi substansi yang diawasi terlalu luas dan bersifat politis karena memang secara kelembagaan DPR merupakan lembaga politik seta mewakili kelompok-kelompok politik sehingga pengawasannya juga tidak terlepas dari kepentingan kelompok-kelompok yang mereka wakili. Sedangkan BPK pada satu sisi substansi yang

diawasi cukup luas, yaitu mengenai keuangan negara yang mencakup kebijakan ataupun pengelolaannya, namun dari sisi lain juga dapat dikatakan terlalu sempit karena hanya mengenai segi keuangan saja, sementara aspek-aspek lain dalam penyelenggaraan negara belum disentuh, apalagi kepentingan-kepentingan warga yang bersifat individual dan buka merupakan penyimpangan sistem ataupun kebijakan, jelas belum terakomodasi.

- d) Pengawasan oleh LSM sekarang ini telah menjadi *trend* dan berkembang pesat. Namun karena sifatnya swasta dan kurang terfokus sehingga lebih banyak ditanggapi dengan sikap "acuh tak acuh". Terlebih lagi pengawasan yang dilakukan sering kurang data dan lebih mengarah pada publikasi sehingga faktor akurasi dan keseimbangan fakta kurang memperoleh perhatian. Terdapat jarak ataupun "jurang" yang cukup dalam antara aparat negara/pemerintah dengan organisasi non pemerintah yang disebabkan perbedaan landasan keberadaan mereka masing-masing. LSM eksistensinya berasal dari masyarakat itu sendiri sementara lembaga negara/pemerintah secara formal dilandasi oleh perundang-undangan yang berlaku sehingga dengan bertitik tolak pada landasan yang berbeda tersebut muncul sikap resistensi satu sama lain. Resistensi tersebut makin dalam manakali menghadapi suatu permasalahan konkrit di mana lembaga pemerintahan menggunakan parameter pranata yang bersifat formal serta prosedur yang struktural hirarkis sementara organisasi non pemerintah mendekati permasalahan berdasarkan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dengan prosedur yang tidak hirarkis karena LSM memang bukan merupakan institusi struktural.

Dan berdasarkan hal di atas, maka penting untuk membentuk lembaga pengawasan yang bernama Ombudsman. Berikut merupakan alasan mendasar negara-negara membentuk Ombudsman, yang diungkapkan oleh Sujata (2005:18-19) :

- a) Secara institusional bersifat independen baik struktural, fungsional, maupun personal. Sifat independen ini akan sangat mempengaruhi efektifitasnya karena dalam bertindak akan bersikap objektif, adil dan tidak berpihak.
- b) Sasaran pengawasannya adalah pemberian pelayanan, artinya dalam bertindak seharusnya aparat menjadi pelayan sehingga warga masyarakat diperlukan sebagai subjek pelayanan dan bukan objek/korban pelayanan. Selama ini belum/ tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada pengawasan atas pemberian pelayanan umum, padahal jika dicermati sebenarnya pelayanan inilah yang merupakan inti dari seluruh proses pemerintahan karena di dalamnya terkandung nilai-nilai kepatutan, penghormatan hak-hak dasar, keadilan serta moralitas.
- c) Masalah pelayanan yang menjadi sasaran pengawasan Ombudsman dalam praktek lebih banyak menimpa masyarakat secara individual, meskipun juga

tidak jarang berkaitan dengan suatu sistem atas kebijakan sehingga melibatkan (mengorbankan) kepentingan individu-individu dalam jumlah yang lebih banyak. Biasanya anggota masyarakat kurang peka terhadap pemberlakuan sistem/kebijakan yang merugikan karena merasa lemah berhadapan dengan kekuasaan. Dengan demikian ia membutuhkan bantuan, membutuhkan dukungan dan membutuhkan pihak lain untuk menyelesaikan masalah tanpa harus menanggung munculnya masalah baru.

- d) Berkenaan dengan substansi pengawasan yaitu pelayanan umum oleh penyelenggara negara meskipun nampaknya sederhana namun memiliki dampak yang amat mendasar. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat akan memberi nilai positif dalam menciptakan dukungan terhadap kinerja pemerintah sehingga akan mampu mewujudkan keadaan yang *good governance*. Asas pemerintahan yang baik menjadi harapan utama bagi keberadaan Ombudsman.

D. Partisipasi

1. Definisi Partisipasi

Menurut Asikin (2001:1), partisipasi merupakan proses keterlibatan *stakeholder* dalam mempengaruhi dan ikut mengendalikan jalannya rangkaian penyusunan kebijakan yang berdampak kepadanya. Sedangkan menurut Bappenas (2010:45) partisipasi hakekatnya adalah merupakan kemandirian, kemauan dan kemampuan diri sendiri dalam melakukan suatu kegiatan bukan pemaksaan. Sedangkan menurut Ismawan dalam Mubyarto yang dikutip oleh Bappenas (2010:45), partisipasi adalah kesediaan untuk membantu berhasilnya suatu program, sesuai kemampuan setiap orang tanpa harus mengorbankan diri sendiri. Kemudian Margono dalam Yustina dan Sudrajat yang dikutip Bappenas (2010:45) partisipasi masyarakat adalah ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan.

Berbagai pendapat di atas, maka dapat diartikan bahwa partisipasi pada dasarnya adalah kerelaan individu, kelompok untuk ikut serta dalam melakukan

suatu kegiatan. Menurut Pasaribu & Simanjuntak yang dikutip dalam Bappenas (2010:45), untuk melakukan partisipasi diperlukan syarat mutlak yakni :

- a) Merasa senasip dan sepenanggungan
- b) Ada keterkaitan dari tujuan hidup
- c) Kemahiran menyesuaikan diri
- d) Ada prakarsa
- e) Ada iklim partisipasi yang meliputi :
 - Kedaulatan peserta dihormati
 - Wewenang yang dilimpahkan dihormati
 - Tenggangrasa
 - Mempunyai perasaan bahwa keikutsertaannya berarti bagi dirinya

Sementara menurut Margono dalam Yustina & Sudrajat yang dikutip Bappenas (2010:45-46), syarat-syarat yang diperlukan agar masyarakat dapat berpartisipasi terbagi atas tiga golongan :

- a) Adanya kesempatan untuk membangun kesempatan dalam pembangunan
- b) Adanya kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan itu
- c) Adanya kemauan untuk berpartisipasi

2. Jenis-Jenis Partisipasi

Menurut Cohen dan Uphoff yang dikutip dalam Dwiningrum (2011: 61-63), partisipasi dibedakan menjadi empat jenis, antaralain :

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
Berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan/pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan
Partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program.
- c. Partisipasi dalam pengambilan manfaat
Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari presentase keberhasilan program.

d. Partisipasi dalam evaluasi

Partisipasi dalam evaluasi berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Sementara menurut Listyawati yang dikutip dalam Bappenas (2010:46), jenis-jenis partisipasi meliputi :

- a. Partisipasi langsung dalam kegiatan bersama secara fisik dan tatap muka
- b. Partisipasi dalam bentuk iuran atau barang, dana dan praswarana sebaiknya datang dari masyarakat sendiri dan masyarakat pada umumnya, walaupun terpaksa diperlukan dari luar hanya bersifat sementara dan sebagai umpan
- c. Partisipasi dalam bentuk dukungan
- d. Partisipasi dalam bentuk pengambilan keputusan
- e. Partisipasi representative dalam memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang duduk dalam organisasi

3. Pengaduan sebagai Mekanisme Partisipasi Masyarakat

Menurut Muksin dan Bustang yang dikutip Bappenas (2010:46) menyatakan bahwa :

“Upaya menggerakkan aktivitas dalam melakukan perubahan ke arah yang lebih baik membutuhkan proses penyadaran untuk melakukan perubahan terencana terhadap masyarakat. Proses penyadaran tersebut tentunya tidak dapat dilakukan secara individu, melainkan secara kolektif masyarakat dengan mengoptimalkan seluruh potensi sumber daya yang tersedia untuk digunakan yang juga demi kepentingan kolektif. Upaya kolektif tersebut dilakukan agar lebih efisien dan efektif dalam melakukan perubahan ke arah yang lebih baik” (Muksin dan Bustang, 2010).

Berdasarkan hal tersebut, maka penting dan perlu untuk dipikirkan suatu upaya memampukan (*empowering*) kelompok masyarakat, mendorong, memfasilitasi kesadaran (*awareness*) dan memunculkan kekuatan dirinya sendiri, untuk mengatasi ketidakberdayaan (Bappenas, 2010:46). Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam bidang pelayanan publik untuk memperbaiki kondisi masih rendahnya kualitas pelayanan publik, seperti peningkatan kualitas SDM birokrasi, perbaikan fasilitas pelayanan publik, perbaikan sistem dan prosedur

pelayanan dan lain sebagainya. Namun, meskipun berbagai upaya telah dilakukan kenyataannya menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Indonesia masih belum beranjak naik. Menurut Bappenas (2010:47), jika dianalisis secara lebih cermat hal tersebut disebabkan karena mekanisme *exit* and *voice* yang biasa dipraktikan di sektor swasta sulit diterapkan di dalam penyediaan pelayanan publik.

Sektor swasta dicirikan dengan adanya kompetisi dalam penyediaan barang dan jasa bagi para pelanggan, sektor publik lebih banyak dicirikan dengan adanya kewenangan tunggal (monopoli) dalam penyediaan barang dan jasa bagi pelanggan mereka. Dengan karakteristik yang kompetitif, para pengguna layanan di sektor swasta memiliki kesempatan untuk berpindah dari *provider* satu ke *provider* lainnya melalui *exit mechanism* apabila mereka tidak puas dengan layanan yang diberikan oleh suatu provider. Kondisi berbeda dihadapi oleh pengguna layanan di sektor publik, karena sifatnya monopolistik (atas dasar kewenangan yang dimiliki) maka pengguna layanan di sektor publik tidak dapat berpindah ke provider lain ketika kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Perusahaan swasta sudah sadar perlunya member kesempatan pada para pelanggan untuk menyampaikan keluhan (*voice*) apabila pelayanan yang mereka berikan tidak memuaskan. Dengan mengembangkan CMS (Complaint Management System, CMS) dengan baik, dengan adanya CMS maka ketidakpuasan pelanggan dapat dideteksi sejak dini sehingga perusahaan dapat melakukan respon dengan memperbaiki kualitas layanan yang mereka berikan. Di

sektor publik pengelolaan keluhan bukan merupakan hal yang baru, munculnya kesadaran institusi pemerintahan untuk mengelola keluhan dengan baik juga tidak terlepas dari pergeseran cara pandang dalam melihat keluhan itu sendiri. Keluhan yang selama ini dilihat sebagai sesuatu yang negatif saat ini justru dipandang sebagai sesuatu yang positif karena dianggap mampu memberikan kontribusi terhadap perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik. Menurut Bappenas (2010:49), pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain, karena :

- a. Organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan
- b. Sebagai alat intropeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan “suara” dan “pilihan” pelanggan
- c. Mempermudah organisasi mencari jalan keluar untuk meningkatkan mutu pelayanannya
- d. Bila segera ditangani, pelanggan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan
- e. Dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kepada organisasi pelayanan.
- f. Penanganan komplain yang benar dan berhasil bisa meningkatkan kepuasan pelanggan.

Menurut Mas’oed yang dikutip Bappenas (2010:50) Pergeseran cara pandang dalam melihat keluhan tersebut tidak terlepas dari pergeseran paradigma administrasi publik yang dipakai sebagai acuan dalam mengelola birokrasi pelayanan publik, yaitu dari paradigma yang lama yang sering disebut *Old Public Administration* menuju ke paradigma baru yaitu *New Public Services* (NPS) atau bahkan *Enterpreneural Government* (EG) di mana paradigma tersebut memposisikan masyarakat sebagai *valuable costumer* yang harus dilayani dengan baik, bahkan harus diberdayakan. Dalam mengelola hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dicirikan dengan monopoli sebagaimana disebutkan di atas,

demokratisasi pelayanan melalui mekanisme partisipasi lewat *voice* (dalam bentuk pengaduan) merupakan salah satu cara yang paling tepat untuk menyeimbangkan kembali ketimpangan struktural antara birokrasi pemberi layanan dan masyarakat. Menurut Girindrawardana (2013:27) yang dikutip dalam majalah Suara Ombudsman, Banyaknya pengaduan adalah indikator keberhasilan dalam hal partisipasi masyarakat, dan setiap bentuk pengaduan harus ditangani dengan baik dan status penyelesaiannya harus jelas.

Sistem pelayanan harus mengatur hak-hak masyarakat bukan hanya sebagai pengguna layanan (*costumer*), tetapi juga hak-hak mereka sebagai warga Negara (*citizen*) yang memiliki kedaulatan atas pelayanan yang dibutuhkan untuk dapat hidup secara layak dan bermartabat. Karena itu selayaknya mereka tidak hanya dilibatkan dalam perumusan standar pelayanan tetapi juga dijamin hak-haknya untuk mengekspresikan penilaiannya terhadap pelayanan yang diterimanya. Mereka harus memiliki hak untuk mengadu jika mereka merasa tidak puas terhadap pelayanan yang diterimanya. Sistem pelayanan publik harus mengatur hak-hak tersebut dan mengembangkan institusi serta mekanisme yang memungkinkan sistem tersebut merespon pengaduan secara responsif, wajar dan akuntabel. Dwiayanto (2005:75), menyatakan bahwa :

Ketika kebebasan dan ruang bagi warga untuk mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya tidak tersedia serta mekanisme untuk menyampaikan pengaduan tidak mudah untuk diikuti maka keberadaan mekanisme pengaduan dari Ombudsman tidak akan banyak bermanfaat dalam mendorong sistem pelayanan untuk menjadi responsif dan akuntabel pada warganya.

E. Responsivitas

Disiplin ilmu psikologi memiliki teori respons aitem (selanjutnya disebut IRT) didasari oleh dua postulat. Pertama, performansi seorang subjek pada suatu aitem dapat diprediksikan oleh seperangkat faktor yang disebut *traits, latent traits* atau kemampuan. Kedua, hubungan antara performansi subjek pada suatu aitem dan perangkat kemampuan (abilitas) yang mendasarinya dapat digambarkan oleh suatu fungsi yang menarik secara monotonis yang disebut item *characteristic function* atau *item characteristic curve* (ICC). Jadi respon berhubungan dengan tanggapan subjek terhadap obyek yang berkaitan dengan reaksi atas kepentingan yang harus diselesaikan untuk memenuhi kebutuhan kedua belah pihak secara timbal balik. Respon bisa berbentuk pasif maupun aktif. (Setyawati & Tangkilisan)

Disiplin administrasi publik mengenal konsep responsivitas dari perubahan lingkungan yang terjadi seperti perubahan sikap dan tuntutan masyarakat yang meningkat serta kemajuan teknologi yang demikian pesatnya telah menimbulkan perubahan dalam berbagai segi dan aspek kehidupan. Konsekuensi terhadap perubahan lingkungan tersebut menuntut aparat untuk bekerja lebih profesional antara lain dengan cara merespon dan mengakomodasi aspirasi publik kedalam kegiatan dan program pemerintah.

Menurut Levine dkk dalam dwiyanto yang dikutip Setyawati & Tangkilisan bahwa yang dimaksud dengan responsivitas adalah kemampuan institusi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi publik. Selanjutnya dijelaskan oleh Dwiyanto yang

dikutip dalam Setyawati & Tangkilisan bahwa responsivitas berkaitan dengan kecocokan dan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Sedangkan menurut Siagian yang dikutip dalam Setyawati & Tangkilisa yang dimaksud dengan responsivitas adalah sebagai bentuk kemampuan birokrasi dalam mengantisipasi dan menanggapi aspirasi baru, kebutuhan baru dan tuntutan baru dari masyarakat.

Pentingnya mewujudkan apa yang telah direspon tersebut kedalam program dan kegiatan pelayanan adalah merupakan bentuk dari kewajiban birokrasi dan pengabaian terhadap hal tersebut akan berdampak kepada kekecewaan masyarakat yang pada gilirannya mungkin berakibat kepada timbulnya “krisis kepercayaan” kepada pemerintah. Kesimpulan yang dapat ditarik bahwa yang dimaksud dengan responsivitas merupakan kemampuan aparatur dalam mencermati perubahan lingkungan (perubahan kebutuhan dan tuntutan publik serta kemajuan teknologi) dan merefleksikannya dalam bentuk program dan pelayanan yang berorientasi kepada masyarakat.

Menurut Dwiyanto yang dikutip dalam Tangkilisan (2005:178) Secara singkat responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas adalah sebagai salah satu indikator kinerja karena secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan

organisasi. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

Kumorotomo yang dikutip dalam Setyawati & Tangkilisan memberikan pengertian respon sebagai bagian dari daya tanggap Negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini. Dilulio yang dikutip dalam Setyawati & Tangkilisan menjelaskan bahwa konsep respon atau responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan proiritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa. Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam operasionalisasinya, responsivitas pelayanan publik menurut Setyawati & Tangkilisan dijabarkan menjadi beberapa indikator, seperti:

1. Terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir
2. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa
3. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang
4. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa
5. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Keluhan yang disampaikan *stakeholders* lain termasuk masyarakat merupakan indikator bahwa pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan. Masih tingginya keluhan yang disampaikan oleh masyarakat *stakeholders* lain menunjukkan bahwa pada satu sisi kualitas produk layanan birokrasi masih dirasakan tidak dapat memenuhi harapan masyarakat pengguna jasa. Pada sisi lain, telah semakin tumbuh kesadaran masyarakat pengguna jasa untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen untuk memperoleh pelayanan dengan kualitas terbaik.

F. Stakeholder

Istilah stakeholder sudah sangat populer. Kata ini telah dipakai banyak pihak dan hubungannya dengan berbagai ilmu atau konteks, misalnya manajemen bisnis, ilmu komunikasi, pengelolaan sumber daya alam, sosiologi dll. Lembaga-lembaga publik telah menggunakan istilah stakeholder ini secara luas ke dalam proses-proses pengambilan dan implementasi keputusan. Secara sederhana, stakeholder sering dinyatakan sebagai pihak, lintas pelaku, atau pihak-pihak yang terkait dengan suatu isu atau suatu rencana. (www.wikipedia.org)

Dalam buku *Cultivating Peace*, Ramizen mengidentifikasi berbagai pendapat mengenai stakeholder ini. Beberapa definisi yang penting dikemukakan seperti Freeman (1984) yang mendefinisikan stakeholder sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan stakeholder merupakan orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut maka stakeholder diartikan sebagai semua pihak yang kepentingannya terpengaruh oleh dampak yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan. Berdasarkan Hal tersebut pihak yang terpengaruh dampak ini dibedakan menjadi tiga, yaitu: (www.oneworld.org)

- 1) Stakeholder primer adalah pihak (orang, kelompok, lembaga) yang berkepentingan dan terkena dampak baik positif maupun negatif dan secara langsung dari suatu kebijakan.
- 2) Stakeholder sekunder adalah pihak (orang, kelompok, lembaga) yang berkepentingan dan terkena dampak baik positif maupun negatif dan secara tidak langsung dari suatu kebijakan.
- 3) Stakeholder kunci adalah stakeholder yang secara signifikan dapat mempengaruhi atau memegang peranan penting bagi keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian adalah usaha manusia secara sadar dan terencana dengan pentahapan proses secara sistematis menggunakan metode-metode penelitian untuk menemukan, mengembangkan, dan melakukan klarifikasi pada suatu masalah/peristiwa, sehingga diperoleh pemecahan yang tepat atas masalah tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif, pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini mencoba untuk mengamati secara langsung di lapangan dan untuk melihat keunikan situasi kondisi dalam dinamika mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur beserta tanggapan dari *stakeholders* terhadap Ombudsman. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Danim yang dikutip Nasirin (2009:26), yang mana esensi dari penelitian kualitatif itu adalah sebagai suatu metode pemahaman atas keunikan dinamika, dan hakikat holistik dari kehadiran manusia dan interaksinya dengan lingkungan. Peneliti kualitatif percaya bahwa kebenaran adalah dinamis dan hanya dapat ditemukan melalui penelaahan terhadap orang-orang dalam interaksinya dengan situasi sosial kesejahteraan (*sociohistorical*) mereka.

Penggunaan metode kualitatif oleh peneliti diarahkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis dua fenomena, yakni tentang bagaimana tahap pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa

Timur di dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja insitusi penyelenggara pelayanan publik dan tanggapan stakeholder terhadap keberadaan dan kewenangan dari Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur. Sedangkan jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, karena peneliti mencoba untuk menangkap, menganalisa berbagai fenomena sosial yang ada, khususnya yang terkait dengan fokus penelitian. Sejalan dengan pendapat Sukmadinata yang dikutip Aries (2010:25), penelitian diskriptif adalah penelitian yang ditunjukkan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun fenomena buatan manusia. Fenomena itu bisa berupa aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan, dan perbedaan fenomena satu dengan yang lainnya. Sedangkan menurut Sugiyono dikutip Pasolog (2012:75) penelitian diskriptif yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada dengan tujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah masalah yang diperoleh dari kepustakaan ilmiah ataupun kepustakaan lainnya. Ada dua maksud tertentu yang ingin dicapai peneliti dalam menetapkan fokus penelitian. Pertama, penetapan fokus dapat membatasi studi. Kedua, penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi atau memasukkan-mengeluarkan (Moleong, 2007:116). Pada penelitian ini, peneliti menetapkan fokus sebagai pusat perhatian dalam penelitian

untuk membatasi masalah. Penetapan tersebut dimaksudkan untuk menghindarkan dari terjadinya pembiasan dalam mempersepsikan, menganalisis dan membahas permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu, diharapkan fokus penelitian dapat mempermudah di dalam menentukan data dan memperoleh informasi yang diharapkan.

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas dan mengacu pada kajian teoritis, maka peneliti menetapkan fokus pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Tahap-Tahap pengawasan Ombudsman Republik Indonesia perwakilan Jawa Timur di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya :
 - a. Tahapan Input : Proses adanya informasi laporan masyarakat, regulasi aturan (syarat-syarat dan prosedur laporan), inisiatif aparatur Ombudsman Perwakilan melakukan sidak.
 - b. Tahapan Proses : Proses seleksi laporan dan pemilihan solusi pemeriksaan dalam rangka penyelesaian suatu laporan
 - c. Tahapan Output : Proses pembuatan rekomendasi/ saran, kesepakatan dan putusan mengenai penyelesaian laporan.
 - d. Tahapan Monitoring & Laporan : Proses memonitoring atas rekomendasi yang diberikan pihak Ombudsman kepada pihak terlapor, publikasi, menginput laporan untuk diserahkan ke pusat.

Dalam penelitian ini, peneliti membatasi fokus penelitian yang pertama adalah berupa tahapan mekanisme yang dilakukan Ombudsman Republik

Indonesia Perwakilan Jawa Timur di dalam melakukan fungsi, tugas dan wewenang dalam rangka melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh institusi penyelenggara pelayanan publik berdasarkan dengan UU No 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pengawasan yang dimaksud disini adalah pengawasan yang bersifat eksternal, dan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jatim adalah sebagai lembaga yang mengurus kepentingan masyarakat terkait dengan keluhan pelayanan oleh institusi/aparatur penyelenggara layanan publik.

2. Tanggapan *Stakeholders* terhadap pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jatim

- a. Tanggapan Pelapor. Peneliti mengambil tiga sampel untuk diwawancarai, yakni Bapak Zaenal Arifin, SH (mengeluhkan terkait tindak lanjut laporan pidana Polres Pasuruan), Bapak Teddyanto (mengeluhkan kinerja pelayanan PDAM Surabaya) dan Bapak Ansorul (mengeluhkan perihal perubahan akta di Mojokerto).
- b. Tanggapan Terlapor. Peneliti mengambil dua sampel untuk diwawancarai, yakni Bapak M.Iqbal (Humas PDAM Surabaya), Bapak Ali (BLH Sidoarjo).

Dalam penelitian ini, peneliti membatasi terkait fokus penelitian kedua yakni berupa tanggapan-tanggapan dari stakeholder. Dalam hal ini adalah pelapor sebagai pihak yang dirugikan atas pemberian layanan publik dan

pihak terlapor sebagai pihak yang dilaporkan masyarakat terkait produk layanan yang diberikan.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti melakukan proses penelitian, Sedangkan situs penelitian adalah letak sebenarnya dimana peneliti melakukan proses penelitian untuk mendapatkan data yang valid, akurat dan benar-benar dibutuhkan dan akan membantu peneliti di dalam melakukan penelitian. Berdasarkan hal tersebut, lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah di Surabaya sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Timur dan situs penelitiannya adalah Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur yang terletak di Jl. Embong Kemiri No.23, Surabaya. Alasan peneliti memilih Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, adalah didasarkan pada pertimbangan :

1. Era reformasi menghadirkan suatu tatanan berbangsa dan bernegara yang baru di mana kedaulatan rakyat ditempatkan pada posisi tertinggi. Komitmen politik tersebut diwujudkan dalam bentuk UU untuk menjamin hak-hak politik masyarakat untuk bebas berbicara, berserikat dan menyampaikan pendapat dimuka umum tanpa rasa takut. Atas dasar itu, salah satu wujud praktik demokrasi dalam pelayanan publik adalah memberi kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau pengaduan manakala pelayanan tidak sesuai dengan harapan atau tidak sesuai dengan apa yang dijanjikan pemberi layanan. Ombudsman adalah lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan dari masyarakat.

2. Keberadaan Lembaga Ombudsman, yang namanya disebut 29 kali dalam UU pelayanan publik adalah sebagai lembaga pengawas eksternal yang bertujuan untuk mewujudkan Negara hukum yang demokratis, adil dan sejahtera. Selain itu Ombudsman juga memiliki tujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan aparatur pemerintahan khususnya aparatur pemerintahan sebagai pemberi layanan kepada masyarakat agar masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas.
3. Sebagai warga yang bertempat tinggal di provinsi Jawa Timur dan sebagai calon sarjana administrasi publik, dirasa perlu untuk melihat bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh institusi penyelenggara layanan publik. Apakah pelayanan sudah baik atau belum, maka hal tersebut bisa peneliti lihat dengan salah satunya melakukan penelitian di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, yang berada di Jl. Embong Kemiri No.23 Surabaya.

D. Sumber Data

Pada suatu penelitian, sumber data merupakan suatu hal yang penting, karena berhubungan dengan siapa dan apa data yang harus didapatkan untuk menjawab fokus dan tujuan dari penelitian. Sehingga data yang diperoleh dapat membantu dalam menjawab permasalahan dalam penelitian. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Arikunto (2006:129) bahwa sumber data adalah subjek dari mana data diperoleh. Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah :

1. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau data yang langsung dikumpulkan dari sumbernya. Sumber tersebut diperoleh dari

informan yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Kepala Ombudsman Republik Indonesia yaitu Bapak Dr. Agus Widiyarta, S.Sos. Msi.
 - b. Asisten ORI Perwakilan Bidang Pencegahan yaitu Bapak Muflihul Hadi, SH, MH.
 - c. Asisten ORI Perwakilan Bidang Penyelesaian Laporan yaitu Bapak Nuriyanto, SH, MH.
 - d. Asisten Bidang Pengawasan yaitu Bapak Ach. Khoirudin, ST, MH.
 - e. Pelapor yaitu Bapak Zainal Arifin, SH, Bapak Teddyanto, Bapak Anshorul.
 - f. Terlapor yaitu Bapak M. Iqbal dan Bapak Ali
2. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dengan menggunakan studi kepustakaan atau literatur, penelusuran situs di internet, kliping atau Koran dan/atau jurnal dari instansi yang diteliti. Adapun data sekunder yang dikumpulkan pada penelitian ini adalah :
- a. Buku Registrasi Laporan
 - b. Data laporan Kegiatan Ombudsman Perwakilan
 - c. Data *Press Relase* Penyelesaian Laporan/ Pengaduan Di Ombudsman RI Perwakilan Jatim Tahun 2011-2013

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau metode yang digunakan oleh penulis untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan. Pada dasarnya

teknik pengumpulan data dalam suatu penelitian dapat dilakukan dengan berbagai cara dan berbagai sumber. Dalam penelitian ini, teknik penelitian yang digunakan di bedakan menjadi tiga, yaitu :

1. Observasi

Kerliger yang dikutip Arikunto (2006:222) mengatakan bahwa observasi diartikan sebagai semua bentuk penerimaan data yang dilakukan dengan cara merekam kejadian, menghitungnya, mengukurnya dan mencatatnya, Observasi adalah suatu usaha sadar untuk mengumpulkan data yang dilakukan secara sistematis, dengan prosedur yang terstandart. Peneliti mengamati kondisi dan situs penelitian Berdasarkan hal tersebut, maka melakukan observasi di Surabaya sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Timur khususnya di Lembaga Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur yang terletak di Jl. Embong Kemiri No.23, Surabaya

2. Wawancara

Wawancara atau interview adalah suatu bentuk komunikasi verbal (percakapan) yang bertujuan untuk memperoleh informasi (Nasution,2007:113). Di dalam penelitian ini, teknik wawancara digunakan sejak awal proses penelitian dimana informan yang di wawancarai adalah sejumlah sembilan orang, yaitu kepala perwakilan ombudsman, asisten bidang penyelesaian laporan, asisten bidang pengawasan, asisten bidang pencegahan ombudsman perwakilan jatim, serta 3 masyarakat yang mengeluhkan produk layanan publik yang didapat dan 2 aparatur pemberi layanan publik yang dikeluhkan masyarakat.

3. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan penting yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap, sah dan bukan berdasarkan perkiraan (Basrowi & Suwandi, 2008:158). Dalam penelitian ini teknik dokumentasi digunakan untuk mencatat data yang didapat dari situs dan lokasi penelitian seperti, dokumen-dokumen atau sumber-sumber tertulis dan arsip-arsip yang relevan dengan fokus penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya lebih baik, dalam arti lebih cermat, lengkap dan sistematis sehingga lebih mudah diolah (Nasution, 2007:160). Dengan demikian dapat dikatakan, peneliti di dalam menerapkan model penelitiannya menggunakan instrumen atau alat agar data yang diperoleh lebih baik. Selanjutnya menurut Nasution (1988) yang dikutip Sugiyono (2007: 223) menyatakan:

“Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa, segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah, fokus penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semuanya tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tidak pasti dan tidak jelas itu, tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti itu sendiri sebagai alat satu-satunya yang dapat mencapainya”.

Berdasarkan hal di atas, maka instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Peneliti Sendiri

Di dalam penelitian ini, peneliti melakukan kegiatan penelitian sendiri tanpa diwakilkan orang lain, baik di dalam melakukan observasi, wawancara, dokumentasi maupun analisis data. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Moleong (2006:4), dimana di dalam penelitian kualitatif salah satu cirinya adalah memasukkan manusia atau peneliti sendiri sebagai alat pengumpul data utama.

2. Pedoman wawancara (*interview guide*)

Pedoman wawancara digunakan peneliti sebagai pemandu, agar proses wawancara dapat berjalan di atas rel yang ditentukan, serta informan dapat memberi jawaban seperti yang dikehendaki peneliti. Dalam penelitian ini pedoman wawancara disusun melalui daftar pertanyaan secara sistematis dan diajukan pada pihak-pihak yang terkait, agar peneliti tidak terlalu sulit membedakan antara data yang digunakan dan yang tidak digunakan.

3. Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa peralatan penunjang yang dapat membantu dalam proses penelitian, antarlain *smartphone* yang digunakan untuk proses foto dan perekaman, serta buku catatan yang digunakan untuk mencatat data-data penting.

G. Analisis Data

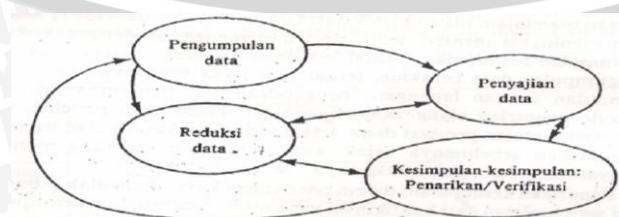
Analisis data adalah langkah yang harus ditempuh setelah peneliti mengumpulkan data. Data-data primer sekunder yang telah dikumpulkan perlu ditipologikan dalam kelompok-kelompok, serta disaring sedemikian rupa untuk menjawab pertanyaan penelitian. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Bogdan

dan Biklen, 1982 yang dikutip dalam Basrowi & Suwandi (2008:193), analisis data adalah suatu upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah dan menjadi satuan yang dapat dikelola, mengadakan sintesis, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, membuat keputusan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dalam penelitian ini menggunakan metode diskriptif dengan pendekatan kualitatif, langkah analisis data didasarkan pada *grounded theory* sejak peneliti terjun ke lapangan untuk mengambil data untuk pertama kalinya. Selanjutnya secara kontinyu, peneliti mulai menggunakan data yang ada untuk mencapai tujuan penelitian yaitu memecahkan fokus penelitian. Dalam realisasinya, penelitian ini bersifat interaktif karena peneliti langsung melakukan penelitian di lapangan dan berinteraksi dengan informan-informan. Sehingga model penelitiannya interaktif, yang meliputi proses penelaahan data yang terkumpul, merduksi data, menyajikan data dan menyimpulkan. Adapun model analisa data interaktif pada teori yang dikemukakan oleh Miles dan Hubberman (1992). dapat dilihat pada gambar 3 dibawah ini :

Gambar 3.1

Analisis data model interaktif dari Miles dan Huberman (1992)



Sumber : Miles & Hubberman (1992:15)

1. Reduksi data

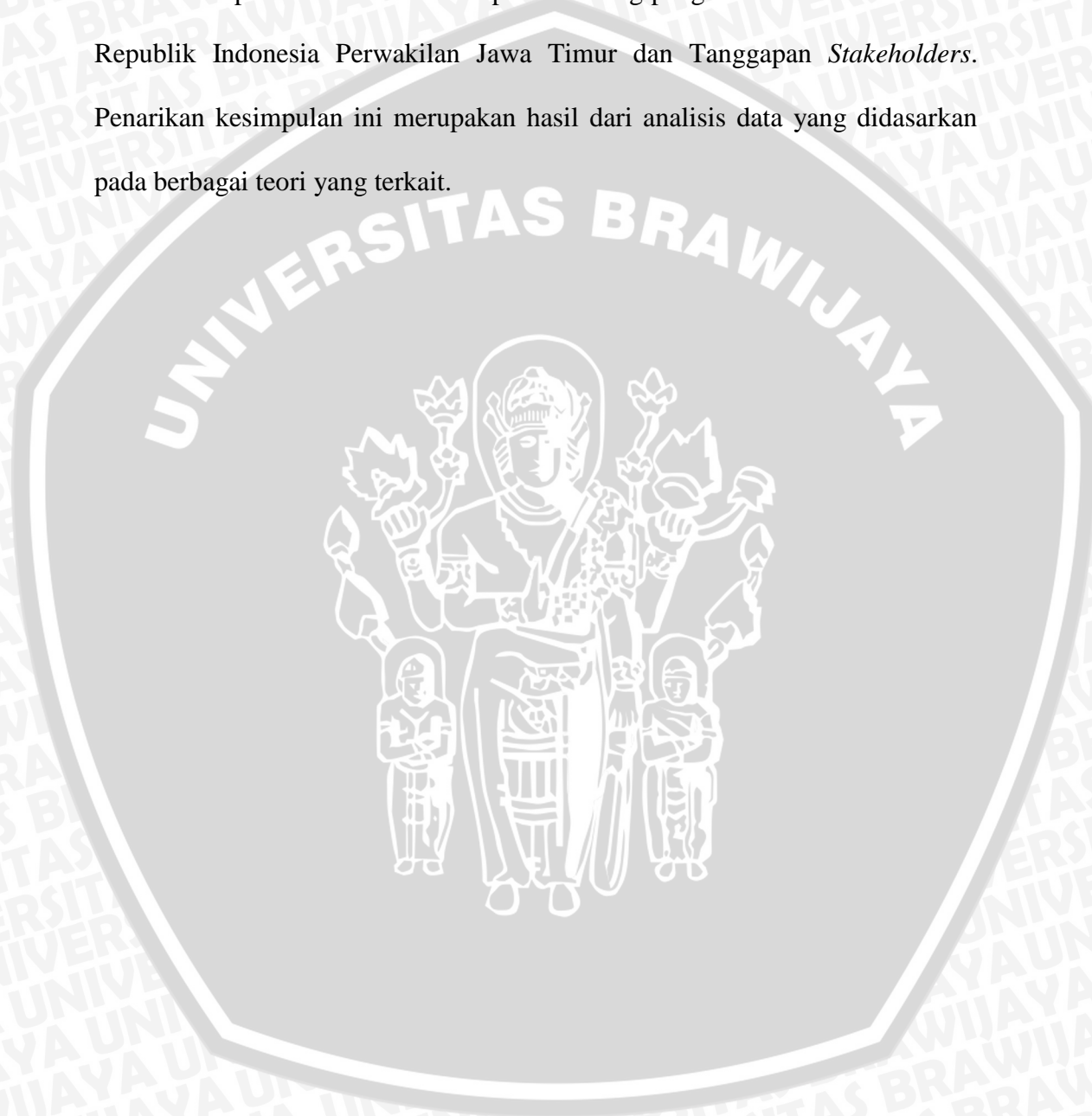
Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian, pengabstraksian, dan pentransformasian data kasar dari lapangan. Dimana proses dilakukan sejak awal sampai akhir penelitian. Peneliti melakukan proses reduksi data dengan menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data, lalu difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari pola dan temanya.

2. Penyajian data

Penyajian data adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. Di dalam penelitian ini menggunakan penyajian data dalam bentuk bagan, jaringan dan teks naratif, sehingga dapat memudahkan dalam membaca dan menarik kesimpulan. Dalam proses ini, peneliti mengelompokkan hal-hal yang serupa menjadi kategori atau kelompok, yang mana masing-masing kategori atau kelompok menunjukkan tipologi yang sesuai dengan rumusan masalahnya. Masing-masing tipologi terdiri atas sub tipologi yang merupakan urutan atau prioritas kejadian. Dalam tahap ini peneliti juga melakukan penyajian data secara sistematis, agar lebih mudah untuk dipahami interaksi antar bagian-bagiannya dalam konteks yang utuh bukan segmental atau fragmental terlepas satu dengan yang lainnya.

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi

Penyimpulan atau verifikasi merupakan kegiatan interpretasi sebelum dihasilkan suatu temuan. Dalam penelitian ini, peneliti menafsirkan data yang telah terkumpul lalu menarik kesimpulan tentang pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur dan Tanggapan *Stakeholders*. Penarikan kesimpulan ini merupakan hasil dari analisis data yang didasarkan pada berbagai teori yang terkait.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum

1. Gambaran Umum Provinsi Jawa Timur

1.1 Kondisi Geografis dan Demografi

Jawa Timur terletak di bagian timur Pulau Jawa dengan ibukota Surabaya. Wilayah Jawa Timur membentang antara $111^{\circ}0'$ BT - $114^{\circ}4'$ BT dan $7^{\circ}12'$ LS - $8^{\circ}48'$ LS. Luas wilayah Provinsi Jawa Timur mencapai 46.428 Km², terbagi dalam empat badan koordinasi wilayah (Bakorwil), 29 Kabupaten, 9 Kota, dan 658 Kecamatan dengan 8.457 desa/kelurahan (2.400 kelurahan dan 6.097 desa). Secara umum wilayah Jawa Timur terbagi dalam dua bagian besar, yaitu Jawa Timur daratan yang mencakup 90 % dari seluruh luas wilayah atau mencapai 47.157,72 Km², dan wilayah Kepulauan Madura yang sekitar 10% dari luas wilayah.

Jawa Timur berbatasan dengan Laut Jawa di utara, Selat Bali di timur, Samudera Indonesia di Selatan, serta Provinsi Jawa Tengah di barat. Provinsi Jawa Timur dapat dibedakan menjadi tiga wilayah dataran, yakni dataran tinggi, sedang, dan rendah. Dataran tinggi merupakan daerah dengan ketinggian rata-rata di atas 100 meter dari permukaan laut (Magetan, Trenggalek, Blitar, Malang, Batu, Bondowoso). Dataran sedang mempunyai ketinggian 45-100 meter di atas permukaan laut (Ponorogo, Tulungagung, Kediri, Lumajang, Jember, Nganjuk, Madiun, Ngawi). Kabupaten/kota (20) sisanya berada di daerah dataran rendah, yakni dengan ketinggian di bawah 45 meter dari permukaan laut. Surabaya

sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur merupakan kota yang letaknya paling rendah, yaitu sekitar 2 meter di atas permukaan laut. Sedangkan kota yang letaknya paling tinggi dari permukaan laut adalah Malang, dengan ketinggian 445 m di atas permukaan laut. (RPJMD Provinsi Jawa Timur 2009-2014).



Gambar 4.1 Peta Provinsi Jawa Timur

Sumber <http://www.jatimprov.go.id>

Provinsi Jawa Timur dari waktu ke waktu terus bertambah. Sebagaimana terlihat dalam sensus penduduk pada tahun 1980, 1990, 2000, dan 2010 berturut-turut berjumlah 29.188.852 jiwa, 34.765.998 jiwa dan 37.476.757 jiwa. Jumlah penduduk Jawa Timur adalah ranking dua terbanyak setelah Provinsi Jawa Barat. Penduduk terbanyak di Jawa Timur adalah di Kota Surabaya, disusul Kabupaten Malang dan Kabupaten Jember. Sedangkan jumlah penduduk paling sedikit adalah di Kota Blitar, disusul Kota Mojokerto dan Kota Madiun.

Laju pertumbuhan penduduk selama periode 1980-1990, 1990-2000, dan 2000-2010 berturut-turut adalah 1,08 % per tahun, 0,70 % per tahun, dan 0,76 per tahun. Laju pertumbuhan penduduk selama periode 2000-2010 tertinggi di

Kabupaten Sidoarjo yaitu 2,211% per tahun, disusul Kabupaten Gresik 1,602 % per tahun, dan Kabupaten Sampang 1,598% per tahun. Sedangkan laju pertumbuhan penduduk terendah adalah Kabupaten Lamongan (-0,022%), Kabupaten Ngawi (0,056%) dan Kabupaten Magetan (0,085%). Adapun laju pertumbuhan penduduk dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 4.1
Jumlah dan Laju Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Tahun 1980-2010

Sumber Data	Jumlah Penduduk	Laju Pertumbuhan
Sensus Penduduk 1980	29.188.852 jiwa	1,49
Sensus Penduduk 1990	35.503.815 jiwa	1,08
Sensus Penduduk 2000	34.765.998 jiwa	0,70
Sensus Penduduk 2010	37.476.757 jiwa	0,76

Sumber : www.daldukbkkbnjatim.com

Jumlah penduduk menurut jenis kelamin di Provinsi Jawa Timur menurut Sensus Penduduk tahun 2000 adalah 17.193.272 laki-laki dan 15.572.726 perempuan, sedangkan menurut Sensus Penduduk 2010 adalah 18.503.516 laki-laki dan 18.973.241 perempuan. Menurut hasil sensus penduduk tahun 2010, kepadatan penduduk Jawa Timur adalah 781 jiwa per km². Diantara Kabupaten/Kota paling padat adalah Kota Surabaya yaitu 8.355 jiwa per Km², disusul Kota Malang 7.457 jiwa per Km². Sementara Kabupaten/Kota yang paling rendah kepadatan penduduknya adalah Kabupaten Pacitan 381 jiwa per Km², disusul Kabupaten Situbondo 392 jiwa per Km². (www.daldukbkkbnjatim.com).

1.2 Kondisi Pemerintahan

Berdasarkan RPJMD Provinsi Jawa Timur Periode 2009-2014 mengenai gambaran umum kondisi pemerintahan, untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Kabupaten/Kota; dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka telah dilakukan penataan kembali organisasi dinas daerah Propinsi Jawa Timur melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Propinsi Jawa Timur.

Jumlah dinas di Pemerintah Propinsi Jawa Timur berdasarkan Perda tersebut berjumlah 20, terdiri Dinas Kesehatan; Dinas Sosial, Dinas Pendidikan; Dinas Perhubungan dan Lalu Lintas Angkutan Jalan; Dinas Komunikasi dan Informatika; Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan; Dinas Kebudayaan dan Pariwisata; Dinas Koperasi dan Usaha, Mikro, Kecil, Menengah (UMKM); Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan; Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga; Dinas Pekerjaan Umum Pengairan; Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang; Dinas Pertanian; Dinas Perkebunan; Dinas Peternakan; Dinas Perikanan dan Kelautan; Dinas Kehutanan; Dinas Perindustrian dan Perdagangan; Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral; dan Dinas Pendapatan.

Sedangkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2008 mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Propinsi Jawa Timur. Sekretariat Daerah terdiri Asisten Pemerintahan membawahi Biro Administrasi Pemerintahan Umum, Biro Administrasi Kerjasama, dan Biro Hukum; Asisten Perekonomian dan Pembangunan membawahi Biro Administrasi Perekonomian, Biro Administrasi Pembangunan, Biro Administrasi Sumber Daya Alam; Asisten Kesejahteraan Masyarakat membawahi Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat, Biro Administrasi Kemasyarakatan, dan Biro Humas Protokol; dan Asisten Administrasi Umum membawahi Biro Organisasi, Biro Keuangan, dan Biro Umum.

Sementara itu, badan yang ada di lingkungan Pemerintah Propinsi Jawa Timur, terdiri Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Propinsi (Bappeprop), Bakesbangpol, Balitbang, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Badan Pendidikan dan Pelatihan, Badan Pengelola Lingkungan Hidup, Badan Penanaman Modal, Badan Ketahanan Pangan, Badan Arsip dan Perpustakaan, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, Badan Koordinasi Wilayah Pemerintahan dan Pembangunan Jatim wilayah I-IV, serta Kantor Perwakilan.

Hasil studi sosial BPS Propinsi Jawa Timur 2007 mengenai pelayanan publik menunjukkan, sebagian besar responden menyatakan adanya peningkatan kualitas pelayanan pada fasilitas publik. Peningkatan pelayanan itu meliputi kemudahan prosedur pengurusan (62,87%), kesesuaian persyaratan (62,81%), keadilandalam mendapatkan layanan (60,68%); kewajiban biaya (72,06%),

kenyamanan di tempat pelayanan (79%), dan keamanan di tempat pelayanan (89,32%). Secara umum, sekitar 69,93% responden mengaku penyelenggaraan pelayanan pada fasilitas publik adalah memuaskan. Variabel yang dipandang belum memuaskan meliputi, kecepatan layanan (51,78%), kesesuaian biaya (48,62%), dan ketepatan waktu layanan (55,03%).

2. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

2.1 Wilayah

Lokasi Penelitian : Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur
Alamat : Jl. Embong Kemiri, No.23
Kabupaten/Kota : Surabaya
Kelurahan : Genteng Kali
Telepon/Fax : (031) 5470385, 5470386

2.2 Pengaturan Kelembagaan

2.2.1 Visi

Mewujudkan pelayanan publik prima yang menyejahterakan dan berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

2.2.2 Misi

- a. Melakukan tindakan pengawasan, menyampaikan saran dan rekomendasi serta mencegah maladministrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik
- b. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintah agar lebih efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme
- c. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat dan supremasi hukum yang berintikan pelayanan, kebenaran, serta keadilan

- d. Mendorong terwujudnya sistem pengaduan masyarakat yang terintegrasi berbasis teknologi informasi

2.2.3 Motto

Melayani tanpa pamrih mengawasi tanpa berpihak

2.2.4 Kedudukan

- a. Perwakilan Ombudsman mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan bertanggung jawab kepada Ketua Ombudsman
- b. Perwakilan Ombudsman berkedudukan di ibukota provinsi atau kabupaten/kota
- c. Perwakilan Ombudsman dipimpin oleh seorang Kepala Perwakilan Ombudsman

2.2.5 Tugas

Perwakilan Ombudsman mempunyai tugas :

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan di wilayah kerjanya
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman di wilayah kerjanya
- d. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan pemerintahan daerah, instansi pemerintah lainnya, lembaga pendidikan, lembaga kemasyarakatan, dan perseorangan

- f. Membangun jaringan kerja
- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Ombudsman.

2.2.6 Fungsi

Perwakilan Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah kerjanya baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan BUMS atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD.

2.2.7 Wewenang

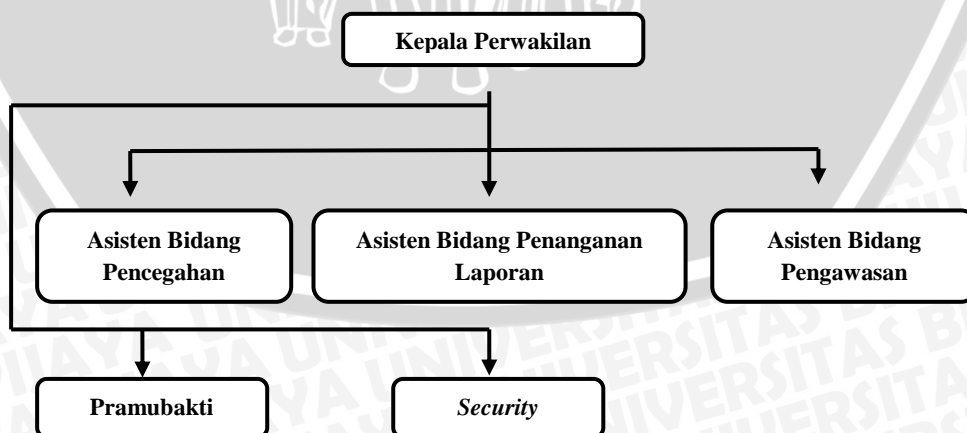
Dalam menjalankan fungsi dan tugas, Perwakilan Ombudsman berwenang :

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Perwakilan Ombudsman
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu laporan
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi manapun untuk pemeriksaan laporan atau dari instansi terlapor
- d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan laporan
- e. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsoliasi atau permintaan para pihak

- f. Menyampaikan usul Rekomendasi kepada Ombudsman mengenai penyelesaian Laporan, termasuk usul Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

2.3 Struktur Organisasi

Menurut PP No. 21 Tahun 2011 Pasal 9 Tentang Pembentukan, Susunan, Dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah, Perwakilan Ombudsman terdiri atas satu orang Kepala Perwakilan dan paling banyak 5 orang Asisten. Ombudsman Perwakilan Jawa Timur dipimpin oleh seorang Kepala Perwakilan yang dibantu oleh tiga asisten yang terbagi dalam tiga bidang, yaitu bidang pencegahan, penyelesaian laporan, dan pengawasan. Selain itu, juga ada satu pramubakti dan satu *security* yang membantu dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangan Ombudsman Perwakilan. Selengkapnya dapat dilihat dalam gambar berikut, mengenai struktur kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.



Gambar 4.2

Struktur Kelembagaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

Sumber : Olahan Penulis, 2014

Kepala perwakilan diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Ombudsman Pusat berdasarkan persetujuan rapat pleno anggota Ombudsman. Dimana dalam mengampu tugasnya, kepala perwakilan memegang jabatan selama lima tahun dan dapat diperpanjang hanya untuk satu kali masa jabatan. Sementara itu asisten Ombudsman yang terbagi dalam tiga bidang, secara keseluruhan memiliki fungsi membantu ketua perwakilan dalam penyelesaian laporan, pencegahan dan pengawasan, dimana asisten bertanggung jawab kepada ketua perwakilan. Berikut susunan pengurus Ombudsman Perwakilan Jawa Timur Periode 2010-2014.

Kepala Perwakilan : Dr. Agus Widiyarta, S.Sos., Msi.

Asisten Bidang Pencegahan : Muflihul Hadi, SH.,MH

Asisten Bidang

Penyelesaian Laporan : Nuriyanto, SH.,MH

Asisten Bidang Pengawasan: Ach. Khoirudin, ST., MH

Pramubakti : Adi Sutrisno

Security : Moch. Dianto

Sumber : Olahan Penulis, 2014

2.4 Fungsi & Tugas Anggota Ombudsman Perwakilan Jawa Timur

Bahwa sesuai pasal 12 UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Ombudsman dibantu oleh Asisten Ombudsman. Dimana tugas dan tanggung jawab asisten ditetapkan dengan Peraturan Ombudsman No. 001 Tahun 2009 tentang syarat, tata cara pengangkatan, pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten Ombudsman. Dalam peraturan tersebut yang dimaksud dengan Asisten

Ombudsman adalah pejabat fungsional yang membantu Ombudsman dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Asisten Ombudsman bertugas membantu pelaksanaan tugas Ombudsman dalam :

- a) Menangani laporan masyarakat
- b) Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- c) Melakukan kerjasama antar lembaga dengan lembaga Negara atau lembaga pemerintah lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan dalam rangka koordinasi dan membangun jaringan kerja
- d) Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- e) Menyampaikan saran kepada Kepala Daerah atau Pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik
- f) Menyampaikan saran kepada DPRD dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah maladministrasi
- g) Melakukan tugas lain yang diberikan oleh Ombudsman

Ombudsman Perwakilan Jawa Timur memiliki tiga asisten yang terbagi dalam tiga bidang. Dimana, tugas dan tanggung jawab asisten tersebut diatur dalam Pasal 3 PO No.001 Tahun 2009 tentang syarat, tata cara pengangkatan, pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten Ombudsman. Tugas dan tanggung jawab tersebut adalah :

- a) Asisten yang membantu tugas Ombudsman dalam menangani laporan masyarakat serta melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah Asisten Ombudsman Bidang Penyelesaian Laporan/Penanganan Keluhan.
- b) Asisten Ombudsman yang membantu tugas Ombudsman dalam melakukan kerjasama antar lembaga, melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan Negara serta dalam menyampaikan saran kepada Kepala Daerah atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik dan menyampaikan saran kepada DPRD, Kepala Daerah agar terhadap UU dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka pencegahan maladministrasi adalah Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan. Selain itu, Asisten Bidang pencegahan juga melakukan sosialisasi kepada pemda-pemda, melakukan kampanye, melakukan riset/penelitian di beberapa instansi pemda.
- c) Asisten Ombudsman yang membantu tugas lain Ombudsman dalam mengawasi pelaksanaan anggaran dan pelayanan, baik pelayanan eksternal maupun pelayanan internal (mengawasi perilaku anggota Ombudsman sendiri) Ombudsman Republik Indonesia adalah Asisten Ombudsman Bidang Pengawasan. Pengawasan eksternal bersifat supervisi, jadi turun ke sebuah instansi untuk mengamati pelaksanaan kegiatan.

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Tahapan mekanisme Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia

Perwakilan Jawa Timur

Pembentukan Ombudsman Perwakilan merupakan amanat dari Pasal 5 ayat 2 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 46 ayat 3 dan 4 UU No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Berlandaskan pada ketentuan tersebut, Ombudsman RI wajib melaksanakan pembentukan perwakilan di daerah/ provinsi yang memiliki hubungan hierarkis dengan Ombudsman RI Pusat di Jakarta. Ombudsman RI Perwakilan Jatim berdiri pada tahun 2010 dan mulai bekerja pada 1 Januari 2011 berdasarkan SK ORI Perwakilan Nomor 49/ORI-SK/X/2010 Tentang Pembentukan Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Kalimantan Selatan, dan Papua.

Pembentukan perwakilan di semua provinsi pada umumnya dan provinsi Jatim pada khususnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat di daerah seluruh Indonesia dan di daerah Jatim pada khususnya dalam mengakses pelayanan lembaga yang mengawasi perilaku maladministrasi ini. Kemudahan pelayanan merupakan upaya Ombudsman untuk meningkatkan efisien dan efektivitas pengawasan untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah. Dalam mengampu fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik Ombudsman bersifat mutatis mutandis, artinya Ombudsman RI perwakilan Jatim memiliki serangkaian tugas dan wewenang yang berlaku pula untuk Ombudsman RI Perwakilan di semua provinsi dan Ombudsman RI Pusat di

Jakarta. Namun ada hal yang membedakan dimana khusus terkait kewenangan dalam pemberian rekomendasi dan *systemic review* dilakukan oleh Ombudsman RI Pusat. Hal tersebut sesuai seperti apa yang disampaikan oleh Kepala Ombudsman Perwakilan Jatim :

Jadi di dalam UU disebutkan pusat dan daerah itu mutatis mutandis, arti kata mutatis mutandis yaitu bahwa kewenangan yang dimiliki pusat itu juga dimiliki oleh perwakilan. Dalam UU Ombudsman kan ada kewenangan bisa memanggil, bisa memeriksa, bisa memberikan saran dsb. Tapi untuk menjaga efektifitas dan transparansi maka, untuk rekomendasi itu tidak diberlakukan mutatis mutandis. Jadi perwakilan hanya boleh untuk mengusulkan, urusan keluar tidaknya rekomendasi itu tergantung pleno Ombudsman di Pusat. (Wawancara dengan Kepala Perwakilan, tanggal 15 April 2014, pukul 11.25 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur)

Apa yang disampaikan Kepala perwakilan diperkuat dengan apa yang disampaikan Asisten Ombudsman :

Ombudsman perwakilan itu merupakan kaki tangan Ombudsman di Jakarta, jadi terkait visi misi, motto dan tupoksi serta alur proses penanganan laporan harus sama, ibarat yayasan itu ADART nya satu jadi tidak boleh berbeda. Namun dalam hal pemberian rekomendasi dan *systemic review* itu dilakukan oleh Ombudsman Pusat yang ada di Jakarta. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Penanganan Laporan, tanggal 20 Februari 2014, pukul 13.06 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).

Serangkaian tugas dan wewenang dari Ombudsman adalah berkaitan dengan tata cara penyelesaian suatu laporan pengaduan masyarakat yang mengeluhkan kinerja atau produk layanan publik dari aparatur/institusi penyelenggara layanan publik. Oleh karena itu fokus penelitian pertama diarahkan untuk melihat bagaimana tahapan mekanisme/ tata cara Ombudsman RI perwakilan Jatim dalam melakukan penyelesaian terhadap laporan/pengaduan dari masyarakat. Berdasarkan pengamatan peneliti di lokasi penelitian dan dengan

memperhatikan sumber-sumber data yang ada, maka tahapan mekanisme/tata cara dalam penyelesaian laporan/aduan dari masyarakat adalah sebagai berikut :

1.1 Tahapan Input

Dalam tahapan ini, dimulai dari proses penerimaan laporan dari setiap orang/ badan hukum yang menjadi objek pemberian pelayanan publik kepada Ombudsman RI Perwakilan Jatim atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum yang diterima orang/ badan hukum yang menjadi objek pemberian pelayanan publik tersebut. Dalam hal ini mereka dapat menyampaikan laporan kepada Ombudsman melalui beberapa cara, yaitu :

a. Laporan Lisan Langsung

Melalui cara ini, pelapor bisa langsung datang ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim yang berada di Jalan Embong Kemiri No.23, Surabaya. Untuk mengungkapkan apa yang menjadi keluhannya secara lisan. Dalam hal ini *security* atau asisten Ombudsman akan memberikan penjelasan bagaimana prosedur penyampaian laporan kepada Ombudsman, serta persyaratan apa saja yang diperlukan. Selanjutnya, petugas yang terkait dapat mempertimbangkan apakah harus meminta Pelapor kembali pada hari lain dengan membawa laporannya secara tertulis atukah cukup diberikan pengarahan agar laporan lisan tersebut bisa dituangkan secara tertulis di kantor Ombudsman. Untuk pelapor yang tidak mampu membaca dan menulis, maka pihak Ombudsman dapat membuat *resume* dari apa yang secara lisan telah disampaikan oleh Pelapor. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan :

Dari pelapor yang datang ke Ombudsman untuk menyampaikan laporannya, kebanyakan pelapor sudah menyiapkan laporan tertulis di rumah, namun ada juga yang laporan tertulis di tulis di Kantor Ombudsman. Kadang juga ada yang tidak bisa menulis, maka dalam hal ini Ombudsman yang menuliskan laporan tertulisnya berdasarkan dari laporan lisan pelapor. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).



Gambar 4.3 Proses Penerimaan Laporan Lisan Langsung dari Pelapor kepada Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jatim Bidang Penyelesaian Laporan

Sumber : Dokumentasi penulis, 2014

b. Laporan Tertulis Langsung

Masyarakat dapat menyampaikan laporan secara tertulis langsung kepada Ombudsman RI Perwakilan Jatim. Untuk pelapor yang menyampaikan laporannya secara tertulis masih diberikan kesempatan menjelaskan kronologis permasalahannya secara lisan pada saat penyampaian laporan tertulis tersebut.

Gambar 4.4 Laporan/ Resume Tertulis Pengaduan Pelayanan Publik oleh Pelapor
Sumber : Dokumentasi Penulis, 2014

c. Laporan Tertulis Tidak Langsung

Atas dasar dimana tidak semua pelapor dapat menyampaikan laporannya secara langsung ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim karena jauhnya jarak antara pelapor dengan kantor yang berada di Surabaya, maka mekanisme penyampaian laporan/keluhannya bisa disampaikan secara tidak langsung dengan memilih beberapa opsi media penyampaian. Menurut Asisten Ombudsman bidang Pencegahan opsi penyampaian laporan tersebut, antara lain :

1. Laporan tertulis (dengan surat) yang bisa disampaikan lewat layanan pos, lewat biro pengiriman swasta, atau lewat kurir.
2. Laporan tertulis yang disampaikan melalui *faximili*.
3. Laporan tertulis yang disampaikan melalui *e-mail*.
4. Laporan tertulis yang disampaikan melalui *facebook*.

Berikut adalah data perihal kualifikasi penyampaian laporan tidak langsung, yang diambil dari data Ombudsman RI Perwakilan Jatim :

Tabel 4.2
Kualifikasi Penyampaian Laporan Tidak langsung
Periode 2011-2013

No.	Periode	Cara Penyampaian Laporan				Total Laporan
		Surat	<i>Faximili</i>	<i>Facebook</i>	E-mail	
1.	2011	48 Surat (18%)	—	—	2 Orang (1%)	50 Laporan
2.	2012	94 Surat (48%)	—	—	2 Orang (1%)	96 Laporan
3.	2013	100 Surat (37%)	—	—	5 Orang (2%)	105 Laporan

Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa masyarakat lebih memilih untuk menyampaikan laporannya melalui media surat sebagai bentuk dari penyampaian laporan

tidak langsung. Hal tersebut dikarenakan penyampaian melalui media surat lebih mudah dan bisa dijangkau semua kalangan, tidak seperti media *e-mail*, *facebook*, atau *faximile* yang hanya kalangan-kalangan tertentu saja yang bisa menjangkau. Penyampaian melalui media surat juga lebih akurat dan efektif karena bisa langsung mensertakan dokumen-dokumen yang diperlukan dalam proses penyampaian laporan.

d. Laporan Lisan Melalui Telepon

Penyampaian laporan kepada Ombudsman dimungkinkan dilakukan secara lisan melalui telepon dengan menghubungi nomor dari Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim yang bisa di dapatkan dari brosur-brosur atau dengan mendapatkannya pada wabsite. Namun, ada beberapa kendala terkait dengan hal ini, terutama mengenai akurasi laporan dan identitas pelapor. Oleh karena itu, penerimaan laporan masyarakat lewat telepon dapat dilakukan dengan pertimbangan bahwa hal tersebut dicatat sebagai laporan awal, sehingga dalam hal ini Pelapor tetap masih harus menyampaikan laporannya secara tertulis kepada Ombudsman. Hal tersebut seperti apa yang di ungkapkan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan :

Untuk pelapor yang menyampaikan laporan via telepon harus tetap menyampaikan laporan tertulis, jadi via telepon hanya sebagai pelaporan awal. Untuk selanjutnya tetap harus menyampaikan laporan tertulis dengan datang langsung ke Kantor Ombudsman atau melalui surat guna melengkapi persyaratan-persyaratan. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).

Selain melalui penerimaan laporan dari masyarakat, Ombudsman melalui inisiatif sendiri juga dapat melaksanakan *systemic review* terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang patut diduga terjadi maladministrasi. *Systemic review* ini dapat bersumber dari berita, informasi, keluhan, dan saran yang disampaikan oleh

masyarakat melalui media massa. *Systemic review* ini merupakan cara Ombudsman membedah persoalan-persoalan yang sistemik dimana dampaknya dapat dirasakan secara massal (nasional). Namun untuk semua Ombudsman Perwakilan termasuk perwakilan Jatim tidak berwenang melakukan *systemic review*, sehingga kewenangannya-pun hanya dilakukan Oleh Ombudsman RI di Pusat. Ombudsman hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan supervisi (sidak). Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan yang ditemui di Kantor Ombudsman Perwakilan jatim :

Untuk *Systemic Review* ini menyangkut pada persoalan sistem. Jadi misalkan ada banyak kasus di seluruh Indonesia mengenai tunjangan guru yang telat dan itu hampir terjadi di seluruh Indonesia. Kalau Ombudsman menyelesaikan satu persatu itu tidak akan efektif, sehingga nanti akan memakai sistem *systemic review*. Dalam sistem tersebut Ombudsman akan membedah sistemnya ada masalah apa disana, peraturannya bagaimana. Jadi nanti diundang semua pihak yang terkait, lalu kita kaji laporannya lalu itu nanti akan menghasilkan rekomendasi berupa kebijakan. Jadi nanti Ombudsman memerintahkan kepada Kementrian agar tunjangan dikirim langsung ke rekening masing-masing dan bukan melalaui sekolahan/kabupaten (dulu). Jadi intinya Ombudsman meneliti satu persoalan yang akibatnya massal/me *review* sistem. Namun hal tersebut dilakukan oleh Ombudsman Pusat, Ombudsman perwakilan hanya melakukan kegiatan pengawasan supervisi atau sidak. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur)

Laporan-Laporan tersebut kemudian di registrasi, untuk pemberian nomor laporan, tanggal register laporan, serta pencatatan ke dalam *database*.



Gambar 4.5 Buku Registrasi Laporan
Sumber : Dokumentasi penulis, 2014

Berdasarkan pengamatan peneliti saat melakukan penelitian di kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur selama kurun waktu tiga tahun, yaitu tahun 2011-2013 sudah menerima 728 laporan. Kualifikasi pihak yang dilaporkan dan cara penyampaian laporan, sebagaimana berikut ini

Tabel 4.3
Press Release Kualifikasi Instansi Terlapor
Periode 2011-2013

No.	Periode	Instansi Terlapor				Total Laporan
		Pemda	Kepolisian	Kementrian/ Instansi Pemerintahan Pusat	Lain-Lain	
1.	2011	147 Laporan (56%)	56 Laporan (21%)	12 Laporan (4%)	49 laporan (19%)	264 Laporan
2.	2012	74 Laporan (38 %)	34 Laporan (18 %)	27 Laporan (14%)	59Laporan (30%)	194 Laporan
3.	2013	153 laporan (56 %)	32 Laporan (12%)	28 Laporan (10 %)	52Laporan (19%)	270 Laporan

Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Berdasarkan data di atas, institusi pemerintahan daerah menduduki peringkat pertam yang paling banyak dikeluhkan masyarakat, kemudian disusul oleh institusi kepolisian, kementrian/instansi pemerintahan pusat serta institusi lainnya. Khusus pemerintahan daerah bisa mendapat laporan terbanyak dari tiap tahunnya karena terdiri dari pemerintahan desa/kelurahan, bupati/walikota beserta jajaran pemerintahan kabupaten/kota lainnya sampai gubernur. Keseluruhan, dari tahun ke tahun laporan masyarakat semakin menunjukkan kenaikan.

Tabel 4.4
Press Relase Kualifikasi Cara Penyampaian Laporan
Periode 2011-2013

N o.	Periode	Cara Penyampaian Laporan					Total Laporan
		Langsung ke Kantor	Surat	Inisiatif Ombudsmn (Sidak)	Telepon	E-mail	
1.	2011	205 Orang (78%)	48 Surat (18%)	7 Laporan (3%)	2 Orang (1%)	2 Orang (1%)	264 Laporan
2.	2012	77 Orang (40%)	94 Surat (48%)	18 Laporan (9%)	3 Orang (2%)	2 Orang (1%)	194 Laporan
3.	2013	130 Orang (48%)	100 Surat (37%)	22 Laporan (8%)	13Orang (5%)	5 Orang (2%)	270 Laporan

Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Data di atas menunjukkan bahwa pada dasarnya masyarakat lebih memilih untuk datang langsung ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim yang berada di Surabaya dalam mengadukan kaluhannya terkait pelayanan publik. Disusul melalui surat, inisiatif ombudsman, telepon dan *e-mail*. Penyampaian secara langsung dengan datang ke Ombudsman lebih banyak dipilih masyarakat karena dengan langsung bertatap muka dengan pegawai Ombudsman membuat masyarakat mendapat kejelasan tentang mekanisme pengawasan yang dilakukan Ombudsman.

Kesimpulan yang bisa diambil adalah bahwa Pengawasan Ombudsman dimulai dari tahapan input yang berawal dari masuknya laporan-laporan dari masyarakat yang mengeluhkan kinerja atau produk layanan yang diberikan aparatur/institusi penyelenggara layanan publik. Laporan-laporan tersebut bisa

disampaikan secara langsung dengan datang ke Kantor Ombudsman Perwakilan Jatim di Surabaya atau tidak langsung dengan menggunakan media *email*, *faximili*, *facebook*, surat dan juga telepon. Selain itu Ombudsman juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan *systemic review* terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang patut diduga terjadi maladministrasi. *Systemic review* ini merupakan cara Ombudsman membedah persoalan-persoalan yang sistemik dimana dampaknya dapat dirasakan secara massal (nasional), namun khusus *Systemic review* hanya bisa dilakukan oleh Ombudsman RI Pusat, namun Ombudsman perwakilan dapat melakukan kegiatan pengawasan supervisi (sidak). Kemudian laporan-laporan akan diregistrasi untuk dicatat dalam *database*.

1.2 Tahapan Proses

Tidak semua laporan yang masuk kepada Ombudsman RI Perwakilan Jatim akan ditindaklanjuti. Secara umum ada persyaratan-persyaratan yang harus terpenuhi. Persyaratan yang sifatnya administratif formal dan persyaratan yang menyangkut substansi terkait dengan kewenangan Ombudsman, serta tidak melampaui masa kadaluarsa pelaporan. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan.

Tahapan akan berlanjut dan diproses apabila dilihat dari beberapa hal. Pertama apakah laporan tersebut adalah kewenangan Ombudsman atau tidak, kalau bukan kewenangan Ombudsman, artinya laporan tersebut tidak bisa ditindak lanjuti, maka laporan ditutup. Kedua laporan tersebut masih kewenangan Ombudsman, setelah kewenangan kemudian dilihat berkasnya lengkap atau tidak, buktinya ada tidak, kuat atau tidak, kalau tidak Ombudsman akan meminta saksi untuk melengkapi selama kurun waktu 30 hari, kalau tidak dilengkapi maka akan ditutup juga karena pelapor tidak serius atau bisa jadi buktinya tidak cukup berarti hal tersebut termasuk fitnah. Baru kalau sudah semuanya lengkap, maka ada proses

yang namanya klarifikasi,dll. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 11 Februari 2014, pukul 16.11 WIB di *Lobby Hotel Aria Gajayana Malang*).

Hal yang sama disampaikan oleh Asisten Bidang Penyelesaian Laporan, yang ditemui di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur. Beliau mengemukakan bahwa :

Seleksi itu apakah (1) datanya lengkap atau tidak, jadi semua laporan memang kita terima dan kita register, untuk kekurangan data bisa dilengkapi biar enak untuk pelaporan perkembangan penanganan laporan, (2) apakah laporan itu masuk kewenangan Ombudsman atau tidak, jadi kalau bukan kewenangan maka akan kita tolak, yang ke (3) ada syarat materil, jadi yang diajukan tidak boleh lewat dari dua tahun. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Penanganan Laporan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 11.21 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).

Berdasarkan hasil wawancara dan pengumpulan data sekunder, maka Pengaduan/laporan akan ditindak lanjuti bila memenuhi beberapa persyaratan, seperti syarat-syarat administratif yang terdiri dari :

- a. Laporan lisan dan/atau tertulis.
- b. Laporan memuat uraian peristiwa, tindakan dan, keputusan yang dilaporkan secara rinci.
- c. Fotokopi identitas diri dan mencantumkan alamat dan nomor telepon yang mudah dihubungi.
- d. Fotokopi dokumen terkait (bila ada).
- e. Dalam hal penyampaian laporan melalui kuasa, dilampirkan surat kuasa.

Adapun yang menjadi syarat substansi adalah :

- a. Laporan terkait dugaan maladministrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan, BUMN, BUMD, BHMN maupun badan swasta dan perseorangan dananya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Laporan telah disampaikan, tetapi tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.
- c. Laporan tidak sedang menjadi objek pemeriksaan pengadilan.
- d. Laporan tidak sedang dalam proses pemeriksaan atau penyelesaian oleh instansi terkait.
- e. Pelapor merasa belum puas atas penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan.

- f. Peristiwa yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa yang bersangkutan terjadi.

Bilamana data kurang lengkap, maka Ombudsman memberitahu pelapor dan meminta untuk melengkapi persyaratan tersebut paling lambat 30 hari. Namun, apabila persyaratan dinyatakan lengkap dan sesuai dengan kewenangan Ombudsman, maka Ombudsman dapat melanjutkan untuk menyelesaikan laporan. Maka tahap selanjutnya adalah tahap penyelesaian laporan, dimana terdapat beberapa proses pemeriksaan yang dapat di tempuh Ombudsman, yaitu :

a. Permintaan klarifikasi

Permintaan klarifikasi merupakan salah satu proses pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jatim dalam rangka untuk melihat sejauh manakah laporan diketahui dan ditanggapi oleh pihak yang bersangkutan. Lebih jauh perlu diajukan secara jelas sejumlah pertanyaan yang perlu dijawab oleh pihak terlapor. Dari jawaban terlapor kepada Ombudsman, maka dapat diketahui apakah Ombudsman masih perlu melakukan pemeriksaan kasus yang bersangkutan dengan investigasi lapangan atau dapat segera mengirim saran rekomendasi kepada terlapor. Terdapat dua bentuk klarifikasi, yaitu :

1. Klarifikasi Langsung (di Lapangan)

Saat Ombudsman mewawancarai terlapor dan memeriksa dokumen terkait di kantor terlapor, pada dasarnya saat itu sedang terjadi proses permintaan klarifikasi secara langsung. Disebut klarifikasi langsung karena proses penggalan data dan permintaan penjelasan dilakukan secara langsung

dengan bertatap muka. Kadangkala permintaan klarifikasi secara langsung ini masih harus dilengkapi dengan permintaan klarifikasi tidak langsung melalui surat resmi guna melengkapi hasil analisis terhadap temuan lapangan selama investigasi diselenggarakan.



**Gambar 4.6 Klarifikasi Langsung Instansi Terlapor
(Kepala Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur, Kepala Dinas Pertanian
Kota Malang) a.n. laporan A dan B**

Sumber : Laporan Kegiatan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 2011

2. Klarifikasi Tidak Langsung (Surat Resmi) ada dua jenis, yaitu :

2.1 Mendasarkan Hasil Investigasi Dokumen (Dibelakang Meja)

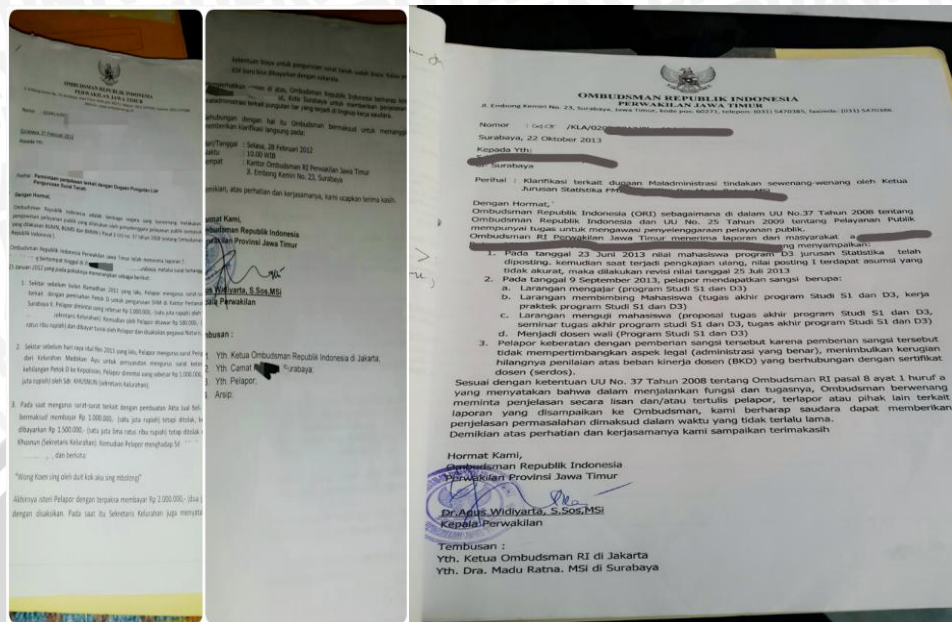
Sebagaimana diuraikan dalam bab tentang investigasi, Ombudsman menganut dua tahapan sistem investigasi yaitu investigasi di belakang meja dan investigasi di lapangan. Investigasi di belakang meja ini disebut investigasi dokumen. Hasil investigasi di belakang meja sangat menentukan tindakan apa yang selanjutnya dapat dilakukan.

Apabila laporan yang disampaikan cukup jelas, objektif dan kronologis, serta dokumen pendukung yang dilampirkan juga cukup sah (valid) dan dapat dipertanggung jawabkan, maka Ombudsman dapat

langsung menyusun surat permintaan klarifikasi kepada terlapor. Ombudsman tidak perlu meminta keterangan melalui kunjungan langsung ke Instansi terlapor ataupun Observasi lapangan. Hal tersebut bertujuan untuk efisiensi dan efektifitas, tetapi apabila jawaban terlapor tidak meyakinkan Ombudsman, maka perlu diadakan investigasi lapangan.

2.2 Mendasarkan Hasil Temuan

Adakalanya perlu diadakan pemeriksaan/investigasi dan/atau observasi di lapangan. Setelah dilakukan analisa terhadap hasil investigasi/observasi di lapangan tersebut ternyata masih ada beberapa hal yang perlu mendapat penjelasan lebih lanjut dari atasan terlapor, maka Ombudsman dapat menyusun surat permintaan klarifikasi, ditunjukkan kepada atasan terlapor guna meminta penjelasan lebih lanjut tentang hal-hal terkait dengan tindakan terlapor. Permintaan klarifikasi seperti ini perlu dipertimbangkan apabila Ombudsman masih merasa perlu melengkapi, memastikan dan/atau menguatkan hasil analisis temuan lapangan tim investigasi (selama investigasi) sebelum akhirnya memberikan rekomendasi kepada pejabat terkait.



Gambar 4.7 Klarifikasi Tidak Langsung Menggunakan Surat Resmi

Sumber : Dokumentasi peneliti, 2014

Jadi kesimpulannya klarifikasi adalah langkah-langkah untuk membuat suatu laporan menjadi lebih jelas persoalannya, sehingga pokok masalah yang dilaporkan lebih mudah dimengerti bukan saja oleh terlapor tetapi juga pelapor. Dengan demikian, klarifikasi yang diberikan terlapor sangat diperlukan oleh Ombudsman dalam upaya melakukan analisa secara mendalam, menyeluruh dan objektif.

b. Investigasi

Investigasi merupakan salah satu kewenangan Ombudsman Indonesia dalam rangka menindaklanjuti laporan-laporan dugaan maladministrasi baik yang dilaporkan masyarakat maupun atas inisiatif sendiri. Bagi Ombudsman investigasi diperlukan guna memperoleh informasi yang lebih tajam, lengkap, seimbang dan objektif yang akan dijadikan bahan untuk merumuskan tindakan seperti apa yang

dapat dilakukan selanjutnya, apakah meminta klarifikasi terlebih dahulu atau sudah segera dapat memberikan rekomendasi tertentu.

Ombudsman menganut dua tahapan sistem investigasi yang berjenjang. Tahapan pertama adalah investigasi di belakang meja, yaitu memeriksa keputusan, surat-menyurat atau dokumen-dokumen lain yang disampaikan Pelapor untuk memperoleh kebenaran laporan masyarakat. Hasil pemeriksaan tersebut sangat menentukan tindakan selanjutnya. Apabila laporan yang disampaikan sudah cukup kronologis dan objektif serta dokumen-dokumen pendukungnya cukup valid dan dapat dipertanggung jawabkan, Ombudsman dapat saja langsung meminta klarifikasi guna memberikan kesempatan kepada pihak Terlapor untuk menjelaskan sebaliknya. Namun demikian, apabila laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan masih sangat awal dan minim, Ombudsman masih harus meminta kelengkapan lebih lanjut dari Pelapor/Terlapor, dan untuk itu maka dapat segera disiapkan investigasi lapangan.

Investigasi lapangan ini merupakan jenjang dan tahapan kedua setelah investigasi dokumen dilakukan di belakang meja. Investigasi lapangan dilakukan dengan meminta keterangan secara lisan dari Terlapor maupun Pelapor, ataupun pihak lain yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan permasalahan yang dilaporkan. Dalam hal ini, perlindungan hak akan kebebasan memperoleh informasi adalah menjadi sangat penting sehingga demikian Ombudsman memperoleh kesempatan luas untuk mengakses informasi berupa dokumen-dokumen yang diperlukan dari kantor Terlapor atau instansi terkait lainnya.

Penggunaan investigasi adalah untuk membedakan pemeriksaan atau penyelidikan yang dilakukan oleh petugas penyelidik/penyidik lainnya. Oleh karena itu investigasi yang dilakukan Ombudsman adalah berbeda dengan penyelidikan yang dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan dalam rangka penegakan hukum (*pro justitia*). Ombudsman tidak berkewajiban membuktikan tuduhan maladministrasi yang disampaikan masyarakat, tetapi dalam hal ini pihak Terlaporlah yang berkewajiban menerangkan bahwa tindakan yang dia ambil bukan merupakan perbuatan maladministrasi karena telah sesuai dengan ketentuan dan kepatutan umum sehingga apa-apa yang dituduhkan oleh Pelapor adalah tidak benar. Tentu saja penjelasan dan bantahan tersebut harus disertai dengan argumen-argumen serta dokumen-dokumen pendukung yang dapat diterima juga bernilai hukum. Tugas Ombudsman adalah memberi pendapat apakah dari aspek pemerintahan yang baik (*good governance*) penjelasan tersebut dapat diterima atau tidak. Proses penilaian itu harus dilakukan secara ilmiah, wajar, adil dan objektif dengan mempertimbangkan fakta-fakta yang ada dan yang diperoleh dari kedua belah pihak.

Apabila penjelasan Terlapor dapat meyakinkan Ombudsman bahwa apa yang dikeluhkan Pelapor adalah tidak benar dan tindakan yang dikeluhkan tersebut pada dasarnya telah sesuai dengan prosedur, ketentuan, dan kepatutan masyarakat, sementara di sisi lain laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan Pelapor tidak menunjukkan fakta sebaliknya, maka Ombudsman harus memberikan pendapatnya secara objektif kepada Pelapor. Demikian juga sebaliknya, apabila Terlapor tidak dapat menjelaskan atau dapat menjelaskan

tetapi penjelasan yang diberikan sulit diterima karena tidak sesuai dengan fakta-fakta yang disampaikan Pelapor, maka Ombudsman dapat segera memberikan pendapat serta rekomendasi baik kepada Terlapor secara langsung, maupun melalui Atasan Terlapor. Bentuk-bentuk tindakan berupa pemeriksaan lebih lanjut, pemberian sanksi administratif maupun pidana dapat direkomendasikan kepada Atasan Terlapor sesuai mekanisme internal institusi terkait dengan mengikuti koridor hukum dan perundangan yang berlaku. Ombudsman tidak berwenang memberikan sanksi apapun kepada Terlapor. Hal tersebut sesuai apa yang diungkapkan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan.

Ombudsman adalah lembaga pengawas yang khusus menangani hal yang berkaitan dengan pelayanan. Contoh : Di bidang Peradilan, banyak laporan yang masuk ke Ombudsman, namun ombudsman ini fokus pada bidang pelayanan. Contoh : kalau orang yang berperkara itu kan ada putusan, kalau orang tidak dikasih putusan itu bisa mengadu ke Ombudsman, itu namanya pelayanan. Tapi ada lembaga lain namanya Komisi Yudisial itu terkait etika hakim, kalau hakim memeriksa persidangan, melanggar hukum acara, waktu memeriksa saksi membela salah satu saksi, atau mengarahkan sesuatu atau apapun, nah itu kewenangan KY. Jadi berbeda, ada lagi Panitera, Panitera bukan kewenangan Ombudsman atau KY, itu kewenangan lembaga pengawas internal MA. Jadi Ombudsman hanya dibidang pengawas pelayanan publik, adalagi Kepolisian, di kepolisian Ombudsman masuknya dimana ? misalkan ada orang yang melaporkan laporan pidana, polisi tidak menindaklanjuti, tidak memanggil saksi, tidak mencari bukti itu pelanggaran maladministrasi, adalagi misal propam, propam itu terkait etika, ada lagi Kopolnas (yang bisa masuk langsung substansi, penyidikan bisa sampai gelar perkara). Ombudsman tidak sampai pada level itu, Ombudsman tidak masuk sampai level substansinya seperti apa, dibedah atau tidak. Ombudsman hanya melihat apakah polisi sudah selayaknya memanggil saksi mencari bukti, jadi hanya sebatas di level itu saja terkait pelayanannya dan memberikan informasi kepada pelapor. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 11 Februari 2014, pukul 16.11 WIB di *Lobby Hotel Aria Gajayana* Malang)

c. Pemanggilan

Untuk kepentingan pemeriksaan laporan, Ombudsman dapat melakukan pemanggilan secara tertulis kepada terlapor, saksi. Dalam hal apabila pemanggilan terlapor dan saksi tidak dipenuhi, maka Ombudsman dapat menghadirkan secara paksa. Penghadiran paksa tersebut dapat dilakukan dengan meminta bantuan polisi. Walaupun secara UU memang bisa dilakukan pemanggilan paksa dengan meminta bantuan polisi, namun untuk Ombudsman perwakilan Jawa Timur sampai sekarang belum pernah sampai tahap meminta bantuan kepolisian. Hal tersebut seperti apa yang disampaikan oleh Asisten bidang Pencegahan yang ditemui di Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim yang bertempat di Surabaya :

Untuk Ombudsman Perwakilan belum pernah menjalankan pasal pemanggilan dengan meminta bantuan polisi, mekanismenya terlalu repot. Karena harus mengirim surat ke Kapolda, nanti bagaimana teknisnya, dan beberapa aspek lain yang perlu dipertimbangkan oleh Ombudsman sehingga belum pernah melakukan itu. Jadi biasanya kalau dipanggil terlapornya tidak datang, yasudah kita datangi saja. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 11.21 WIB di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur).

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan dari Kepala Perwakilan Ombudsman :

Dipanggil itu bisa tiga kali, panggilan 1 2 3 apabila tidak datang bisa dipanggil paksa dengan meminta bantuan polisi. Namun, pengalaman yang ada tidak sampai pada tahap pemanggilan paksa. Di panggil satu dua kali sudah datang. Jadi pemanggilan paksa belum pernah kita lakukan. (Wawancara dengan Kepala Perwakilan, tanggal 15 April 2014, pukul 11.25 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).

d. Mediasi/ Konsiliasi

Menurut Peraturan Ombudsman Republik Indonesia No.002 Tahun 2009

Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, yang dimaksud

Mediasi adalah proses penyampaian keluhan masyarakat dengan pejabat badan

publik, pejabat badan swasta maupun perseorangan yang dilakukan oleh mediator Ombudsman dengan tujuan untuk memperoleh penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak (*win-win solution*) melalui negosiasi para pihak. Sementara konsiliasi diartikan sebagai proses penyelesaian keluhan/ sengketa pelayanan publik antara masyarakat dengan pejabat badan publik, pejabat badan swasta maupun perseorangan yang dilakukan oleh konsiliator Ombudsman dengan tujuan untuk mencari penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak melalui usulan kerangka penyelesaian oleh konsiliator Ombudsman. Berikut adalah penjelasan yang diberikan Asisten Ombudsman :

Konsoliasi dan Mediasi itu pada dasarnya adalah sama, namun bedanya Konsoliasi lebih bersifat aktif sementara Mediasi itu bersifat pasif. Jadi maksudnya kalau mediasi itu kita dalam mempertemukan terlapor dan pelapor, ya hanya sebatas sebagai mediator semua keputusan mengenai laporan terserah kedua belah pihak. Sedangkan kalau konsoliasi Ombudsman menawarkan keputusan mengenai laporan kepada kedua belah pihak. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur).

e. Ajudikasi Khusus

Menurut Peraturan Ombudsman Republik Indonesia No.002 Tahun 2009 Tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, yang dimaksud Ajudikasi adalah proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antara para pihak yang diputus Ombudsman. Tujuan Ajudikasi ini adalah untuk mencapai atau menghasilkan penyelesaian yang disepakati dan dapat diterima Pelapor dan Terlapor yang diputus Ombudsman. Berdasarkan apa yang disampaikan oleh Asisten Ombudsman Perwakilan Jatim ajudikasi khusus ini masih belum bisa dilakukan karena masih belum ada peraturannya dan masih dalam tahap

penyusunan rancangan ajudikasi khusus. Berikut adalah pernyataan Asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur :

Kalau ajudikasi khusus itu lewat putusan, namun ini masih belum dibuat peraturannya masih tahap penyusunan rancangan ajudikasi jadi belum bisa diaplikasikan. Contoh : Ini menyangkut ganti rugi, apabila ada pelapor yang merasa dirugikan, pelapor bisa menuntut ganti rugi, namun untuk sekarang belum bisa dilakukan. Jadi nanti akan diputuskan bahwa pelapor ini boleh mendapat ganti rugi sekian. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur).

Kesimpulan dari tahapan proses dalam fungsi pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jatim adalah ketika laporan/pengaduan sudah memenuhi persyaratan baik administratif, substantif dan materil maka laporan/pengaduan dapat ditindaklanjuti dengan mengambil beberapa opsi proses pemeriksaan. Antara lain klarifikasi, investigasi, pemanggilan, mediasi/konsolidasi, ajudikasi khusus. Kesemuanya adalah proses pemeriksaan yang dapat digunakan untuk menyelesaikan laporan/pengaduan dari masyarakat. Karena dinamika kasus laporan yang beraneka ragam, maka proses penyelesaiannya berbeda. Jadi ada suatu kasus laporan yang diselesaikan melalui proses investigasi ada yang melalui mediasi dsb.

1.3 Tahapan Output

Produk penyelesaian laporan yang ditempuh melalui proses permintaan klarifikasi, investigasi, *systemic review*, sidak dan pemanggilan adalah Rekomendasi/ saran Ombudsman. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombudsman maka rekomendasi ini adalah berupa saran atau nasihat kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan

guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Sementara produk yang dihasilkan dari proses Mediasi/ Konsiliasi dan Ajudikasi khusus masing-masing adalah Kesepakatan dan Putusan.

Rekomendasi adalah merupakan senjata terakhir dari Ombudsman dalam menyelesaikan sebuah permasalahan, karena lebih memilih untuk melakukan tindakan yang persuasif bagi terlapor untuk memperbaiki permasalahannya. Hal tersebut seperti apa yang disampaikan Kepala Ombudsman RI Perwakilan Jatim :

Usulan rekomendasi itu sebenarnya hanya berlaku apabila pelanggaran maladministrasi sudah keterlaluhan. Lebih banyak pada tindakan persuasif kamu mau nggak memperbaiki ini. Seperti itu dulu yang dilakukan Ombudsman, namun apabila dia tidak diperbaiki baru keluarlah rekomendasi. Jadi rekomendasi itu harusnya adalah merupakan senjata paling akhir. (Wawancara dengan Kepala Perwakilan, tanggal 15 April 2014, pukul 11.25 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur).

Rekomendasi Ombudsman bukan merupakan putusan pengadilan yang *legally binding*, namun bukan berarti dapat diabaikan begitu saja, sebab ada mekanisme daya ikat lain yang melindungi rekomendasi Ombudsman, selain daya ikat moral, yaitu daya ikat politik. Maksudnya, berdasarkan mekanisme pelaporan Ombudsman kepada Parlemen (DPR/DPRD), maka aparat Negara, pemerintah (daerah), atau peradilan yang tidak mengindahkan rekomendasi dari Ombudsman dapat dilaporkan kepada atasan atau DPR/DPRD. Ombudsman perwakilan Jatim tidak memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi melainkan hanya berupa usulan rekomendasi saja, karena yang berhak mengeluarkan rekomendasi adalah Ombudsman RI Pusat. Hal tersebut seperti apa yang disampaikan Kepala Ombudsman Perwakilan Jatim :

Untuk menjaga efektifitas dan transparansi maka, untuk rekomendasi itu tidak diberlakukan mutatis mutandis. Jadi perwakilan hanya boleh untuk mengusulkan, urusan keluar tidaknya rekomendasi itu tergantung pleno Ombudsman di Pusat. (Wawancara dengan Kepala Perwakilan, tanggal 15 April 2014, pukul 11.25 WIB di Kantor Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur)



Gambar 4.8 Penyelesaian ganti rugi atas Tanah Warga oleh Pemkot Surabaya dan PT. Bina Marga dan Perusahaan Yang berkaitan

Sumber : Laporan Kegiatan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 2011

Kesimpulannya pada tahapan output ini terdapat produk-produk penyelesaian laporan yang ditempuh melalui proses klarifikasi, investigasi, pemanggilan, adjudikasi khusus, dan konsolidasi/mediasi. Produk tersebut antara lain rekomendasi/saran, kesepakatan, dan putusan. Fenomena yang terjadi di lapangan dapat dilihat bahwa terdapat beberapa laporan/pengaduan yang selesai berdasarkan produk rekomendasi/saran, namun banyak juga yang selesai dengan produk penyelesaian berupa kesepakatan. Perbedaan produk penyelesaian tersebut adalah dikarenakan jenis laporan yang berbeda-beda berdasarkan tingkat kesulitannya.

1.4 Tahapan Monitoring & Laporan

Ombudsman tidak boleh semata-mata berharap pada *political will* pemerintah dan penyelenggara Negara untuk menindaklanjuti rekomendasi Ombudsman tanpa melakukan monitoring. Jadi kesemua produk baik rekomendasi, kesepakatan ataupun putusan akan dimonitoring oleh Ombudsman, dan akan dinyatakan selesai apabila penyelenggara Negara telah melaksanakan produk tersebut dan akan dipublikasikan ke media apabila ada kasus yang menarik. Namun, apabila produk tersebut tidak dilaksanakan maka akan dilaporkan ke pihak yang kedudukannya lebih di atas dari terlapor. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan oleh Asisten Bidang Pencegahan Ombudsman Perwakilan Jatim :

Jadi setelah terbit rekomendasi maka akan dimonitoring, kalau sudah dijalankan maka selesai, kalau tidak dijalankan maka akan terus kita tekan untuk dijalankan. Kalau kesepakatan nanti kita tinggal cek apakah kesepakatan tersebut sudah dilaksanakan, maka kalau belum kita monitoring. Putusan perihal ganti rugi juga nanti akan kita monitoring, *Systemic Review*-Rekomendasi juga akan dimonitoring. Jadi nanti setelah selesai semua kita akan laporan ke Ombudsman RI yang di ada Pusat. Dan apabila ada kasus-kasus menarik bisa juga nanti dipublikasikan kemedi. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 17 Maret 2014, pukul 10.58 WIB di Kantor Ombudsman Perwakilan Jawa Timur).



Gambar 4.9 Kegiatan Monitoring Standar pelayanan Publik (SPP) & Sosialisasi UU No.37 Tahun 2008 & UU No.25 Tahun 2009 Di Pemerintahan Banyuwangi
Sumber : Laporan Kegiatan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 2011



Gambar 4.10 Kegiatan Monitoring dan Supervisi Standard Pelayanan Publik di BPN, RSUD Dr. Soetomo, Dispenduk Capil Kota Surabaya, Samsat Sekota Surabaya dan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Surabaya
Sumber : Laporan Kegiatan Ombudsman Perwakilan Jawa Timur, 2011



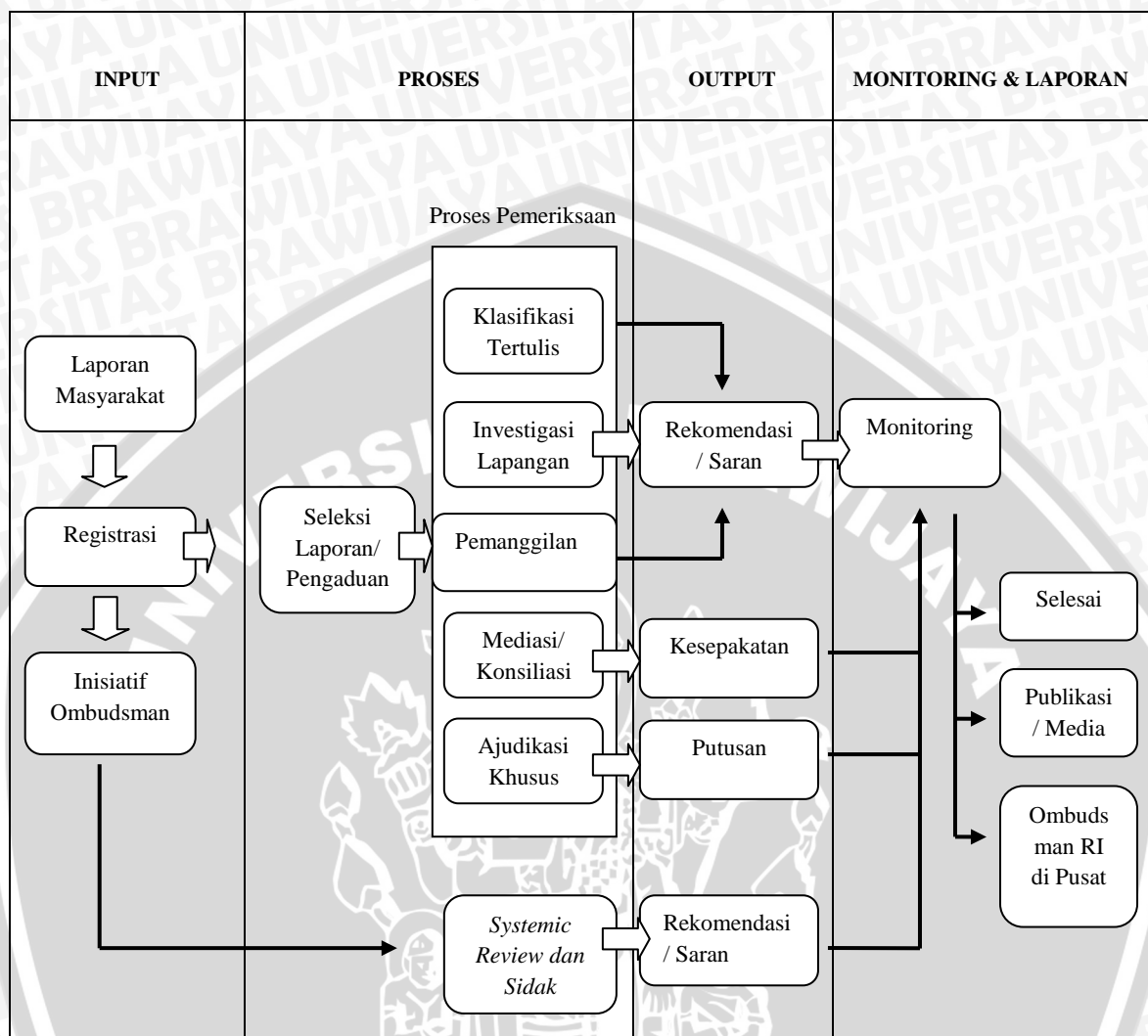
Gambar 4.11 Publikasi ke Media
Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Tabel 4.5
Press Relase Kualifikasi Penyelesaian Laporan
Periode 2011-2013

No.	Periode	Penyelesaian Laporan			Total Laporan
		Selesai	Dalam Proses Penyelesaian	Ditolak	
	2011	264 Laporan (100%)	-	-	264 Laporan
2	2012	175 Laporan (90%)	19 laporan (10%)	-	194 Laporan
3	2013	222 Laporan (83%)	43 Laporan (16%)	5 Laporan (1%)	270 Laporan

Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Data di atas menunjukkan bahwa, tahun 2011 laporan yang masuk ke Ombudsman telah diselesaikan semuanya, namun di tahun 2012 masih terdapat laporan yang masih dalam proses penyelesaian, sementara pada tahun 2013 selain terdapat laporan yang masih dalam proses penyelesaian juga terdapat laporan yang di tolak karena tidak memenuhi persyaratan. Karena dinamika laporan yang berbeda (tingkat kesulitan) membuat cara penyelesaian satu laporan dengan laporan lain tidak sama. Sehingga waktu yang digunakan untuk menyelesaikan satu laporan juga tidak sama dengan waktu penyelesaian laporan lain. Ada laporan yang tidak membutuhkan waktu lama dalam proses penyelesaiannya, namun sebaliknya ada juga laporan yang membutuhkan waktu lama. Berikut adalah gambar alur penyelesaian atau pengaduan dari masyarakat :



Gambar 4.12
Alur Penyelesaian Laporan/ Pengaduan

Sumber : Dokumen Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Secara prosedural, yang dijelaskan di atas merupakan mekanisme atau alur penyelesaian laporan/pengaduan atas dugaan maladministrasi yang dilakukan oleh pihak yang berwenang dalam penyediaan pelayanan publik. Namun, mekanisme tersebut bersifat fleksibel dan laporan/pengaduan dapat dinyatakan selesai oleh Ombudsman pada tahapan apapun berdasarkan laporan hasil pemeriksaan dan informasi pelapor. Hal tersebut seperti apa yang dikemukakan oleh Asisten

Bidang Pencegahan Bapak Hadi, yang ditemui dalam kesempatan saat menghadiri acara di di Malang :

Hukum acara tidak kaku, berifat fleksibel karena tergantung kasus yang ada di lapangan. Contoh : ada pelapor yang mengeluhkan mengenai meteran yang diputus oleh PDAM, karena menurut PDAM pelapor tidak membayar selama dua bulan, padahal pelapor sudah bayar dan bukti pembayaran ditunjukkan ke Ombudsman. Oo berarti PDAM yang salah (menurut Ombudsman). Kalau dalam penanganan laporan tersebut menggunakan hukum acara/mekanisme secara keseluruhan, kasihan pelapornya bisa satu bulan tidak mandi. Maka kita langsung telepon PDAM pada saat itu juga, pak tolong dicek nama pelapor, alamat pelapor sudah membayar, dan ini bukti rekeningnya tolong dipasang hari ini juga dan dipasang oleh PDAM maka masalah selesai tidak perlu sampai mekanisme rekomendasi. Jadi mekanismenya bersifat fleksibel. Contoh lain misal pelapor datang pak saya baru beli rumah di jalan ini, tapi tiba-tiba saya dapat pemberitahuan dari PLN, saya kena denda P2T sekian juta, la memang bapak apa ga ngecek dulu sebelum beli rumah tersebut, iya itu kesalahan saya. Trus bapak pengennya apa ? ya saya dapat dispensasi. Oke besoknya Ombudsman undang PLN langsung mediasi, jadi tidak perlu klarifikasi. Karena memang buktinya dia yang salah tidak bayar berapa bulan dan dia minta keringanan, yasudah kita mediasi jadi tidak perlu sampai klarifikasi, atau apa jadi hukum acara itu tergantung kasusnya. Jadi apabila ada orang datang dan bukan kewenangan ombudsman ya langsung kita tutup, ada kasus cukup sms atau telepon selesai, ada yang didatangi atau disurati selesai. Dinamika kasus itu pasti berwarna warni, macam-macam ada yg berbulan-bulan baru selesai ada yg bertahun-tahun selesai, ada yg cukup satu detik selesai. (Wawancara dengan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, tanggal 11 Februari 2014, pukul 16.11 WIB di *Lobby Hotel Aria Gajayana Malang*)

Ombudsman RI Perwakilan Jatim juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan supervisi (sidak) terhadap kepatuhan aparatur/institusi penyelenggara pelayanan publik di Jawa Timur. Selama kurun waktu tiga tahun ombudsman telah melakukan kegiatan ini selama tiga kali pada kota/kabupaten yang berbeda. Selama sidak itu Ombudsman menemui kelemahan-kelemahan dalam pelayanan publik, sehingga nanti akan dilakukan saran perbaikan dan akan dimonitoring oleh Ombudsman selama tiga bulan. Hal tersebut disampaikan oleh

Kepala Ombudsman RI Perwakilan Jatim, Bapak Dr. Agus Widiyarta, S.Sos.,

Msi dalam kesempatannya beliau menyatakan :

Banyak yang telah kita kerjakan untuk sidak, jadi yang kita sebut dengan pengawasan supervisi pelayanan publik. Kita sudah melaksanakan 3 kali dalam 3 tahun, (1) di Surabaya (2) di Sidoarjo (3) di Jember. Dalam kegiatan supervisi kita menemukan (1) Tahun 2011 di Surabaya, temuan kita yang paling menonjol adalah pertama di SAMSAT Surabaya I kita menemukan bahwa loket untuk kaum difabel dan orang tua malah digunakan untuk orang tidak difabel dan tidak tua. Kemudian di BPN Surabaya I masih terjadi banyak calo. Kemudian yang ke (2) di Sidoarjo Tahun 2012 kita menemukan di Polres pelayanan SIM banyak ditemukan calo yang ternyata orang dalam sendiri sehingga membuat biaya jadi mahal. Kemudian di DISPENDUKAPIL juga banyak menemukan pelanggaran administrasi pelayanan publik. Kemudian di RSUD juga seperti itu ada beberapa pelanggaran administrasi. Yang ke (3) Tahun 2013 di Jember yang kita temukan dan paling menonjol kita temukan pelanggaran administrasi di Lapas Jember, di DISPENDUKAPIL. Contohnya kotak saran ditempatkan di tempat yang tinggi sehingga orang tidak bisa menjangkau, tidak ada standart pelayanan publiknya. Jadi hasil dari Sumpervisi itu nantinya akan kita seminarakan dihadapan para instansi itu pada saat itu juga, kita tampilkan kelemahan-kelemahan yang terjadi. Tiga bulan kemudian kita cek kembali apakah sudah berubah atau belum, jadi selama 3 bulan kita monitoring terus. (Wawancara dengan Kepala Ombudsman RI Perwakilan Jatim, tanggal 17 Maret 2014, pukul 11.00 WIB di Kantor Ombudsman)

Berdasarkan wawancara di atas, maka bisa disimpulkan bahwa prosedur penyelesaian laporan/pengaduan masyarakat bersifat fleksibel. Menurut pengamatan di lapangan bahwa terdapat kasus-kasus yang penyelesaiannya tidak semata-mata sampai tahap rekomendasi. Jadi laporan dapat dinyatakan selesai oleh Ombudsman pada masing-masing tahapan berdasarkan hasil pemeriksaan. Selain bentuk pengawasan yang tertera dalam tabel, Ombudsman juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan supervisi (sidak).

Semua produk-produk penyelesaian baik rekomendasi, kesepakatan, dan putusan dari laporan masyarakat, *systemic review* ataupun dari sidak akan

Ombudsman monitoring. Dan akan dinyatakan selesai apabila penyelenggara Negara telah melaksanakan produk tersebut dan akan dipublikasikan ke media apabila ada kasus yang menarik. Namun, apabila produk tersebut tidak dilaksanakan maka akan dilaporkan ke pihak yang memiliki kedudukan di atas dan terlapor.

2. Bagaimanakah tanggapan dari *stakeholders* (pihak terlapor & terlapor) terhadap pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

2.1 Pihak Pelapor

Ombudsman adalah suatu lembaga pengawas, yang di dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya dimulai dari proses penerimaan laporan dari setiap orang/ badan hukum yang menjadi objek pemberian pelayanan publik kepada Ombudsman atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan umum yang diterima orang/ badan hukum yang menjadi objek pemberian pelayanan publik tersebut. Selama kurun waktu tiga tahun, Ombudsman telah menerima total 728 laporan. Laporan kemudian diklasifikasikan sebagai berikut :

Tabel 4.6
Press Relase Kualifikasi Pelapor
Periode 2011-2013

No.	Periode	Kalsifikasi Pelapor		
		Korban Langsung	Kelompok Masyarakat	Kuasa Hukum/Advokat
	2011	218 Orang (83%)	27 Kelompok Masyarakat (10%)	19 Kuasa Hukum/Advokat (7%)
2	2012	159 Orang (82%)	24 Kelompok Masyarakat (12%)	11 Kuasa Hukum/Advokat (6%)
3	2013	130 Orang (48%)	38 Kelompok Masyarakat (14%)	35 Kuasa Hukum/Advokat (13%)

Sumber : Laporan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Timur

Data di atas menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat yang melapor adalah dirinya sendiri sebagai korban langsung dan bukan berasal dari kelompok masyarakat atau melalui kuasa hukum. Untuk melihat bagaimana tanggapan stakeholder, dalam hal ini adalah pihak yang melaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Jatim, peneliti mengambil beberapa sampel data sebagai berikut :

- a. Wawancara dengan Bapak Zaenal Arifin, SH selaku pelapor yang mengeluhkan terkait tindak lanjut laporan pidana Polres Pasuruan. Peneliti menanyakan mengenai pendapat tentang pandangan terhadap Ombudsman RI perwakilan Jatim sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik, beliau menyatakan bahwa :

Ombudsman itu sebagai lembaga publik, lembaga negara yang diberi kewenangan oleh UU untuk melakukan pengawasan dalam hal pelayanan publik. Sehingga ketika ada yang kita anggap sebagai pelayanan publik dan pelayanan itu tidak baik, kita sebagai masyarakat Indonesia kan punya hak untuk melapor/mengadu ke Ombudsman.

(Wawancara dengan Pelapor, tanggal 26 Maret 2014, pukul 13.43 WIB)

Ketika peneliti menanyakan apakah pelayanan yang diberikan aparatur Ombudsman sudah baik, dalam artian apakah pelapor diterima dengan baik dalam penyampaian laporan, apakah pelapor diarahkan dengan baik, pelapor menyatakan bahwa pelayanan yang diberikan Ombudsman sangat baik sekali dan pelayanannya sangat bagus. Pengaduan ditindaklanjuti dan pelapor diarahkan dengan baik untuk penyelesaian pengaduan dan Ombudsman RI Perwakilan Jatim dinilai sangat efektif dan sangat membantu dalam permasalahannya yakni terkait tindak lanjut laporan pidana polres pasuruan. (Wawancara dengan Pelapor, tanggal 26 Maret 2014, pukul 13.43 WIB)

- b. Wawancara dengan Bapak Teddyanto selaku Pelapor yang mengeluhkan kinerja pelayanan PDAM Surabaya. Dalam kesempatan wawancara, peneliti menanyakan perihal pendapat Bapak Teddyanto tentang Ombudsman RI Perwakilan Jatim dan mengapa pelapor mempercayakan permasalahannya terkait pelayanan PDAM di Surabaya kepada Ombudsman RI Perwakilan Jatim beliau menyatakan:

Saya mempercayakan permasalahan ke Ombudsman karena saya tidak mungkin bisa masuk ke pimpinan PDAM, jangankan sampai pada level itu sampai bagian pengaduan saja penerimaan mereka tidak baik seolah-olah tidak mau disalahkan. Pokok ketika ada aduan yang jelek-jelek bagian pengaduan PDAM bilang bahwa itu bukan orang PDAM, dan ketika saya sudah mengajukan bukti orang PDAM nya tidak mau menerima. Jadi saya lapor saja ke Ombudsman. (Wawancara dengan Pelapor, tanggal 26 Maret 2014, pukul 17.01 WIB)

Dalam wawancara yang terjadi antara peneliti dan Bapak Teddyanto, beliau menyatakan bahwa benar-benar dilayani dengan baik, dan sangat merasa

terbantu sekali dengan Ombudsman RI perwakilan Jatim, karena apa yang pelapor tuntutan pada akhirnya dapat terpenuhi berkat bantuan Ombudsman RI perwakilan Jatim. Dalam wawancara penulis yang dilakukan dengan pelapor, beliau menginginkan agar PDAM bekerja lebih profesional, dimana dengan melakukan cek ulang sehingga tidak melakukan tindakan pemutusan dan pemberian denda yang tidak tepat atau sesuai dengan pemakaian pengguna layanan. Karena, apabila terjadi kesalahan di dalam pemutusan dan pemberian denda yang tidak tepat akan merugikan pengguna layanan/masyarakat yang kurang mampu secara finansial. (Wawancara dengan Pelapor, tanggal 26 Maret 2014, pukul 17.01 WIB)

- c. Wawancara dengan Bapak Ansorul selaku pelapor yang mengeluhkan perihal perubahan akta di Mojokerto. Pada kesempatan wawancara antara peneliti dan Bapak Ansorul, peneliti menanyakan mengenai pendapat pelapor tentang Ombudsman RI Perwakilan Jatim sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik dan alasan mengapa memilih mengadu kepada Ombudsman, beliau menyatakan bahwa :

Jadi saya melaporkan salah satu kepala desa di Kabupaten Gresik karena kepala desa tersebut tidak mau mengeluarkan dokumen publik terkait tanah, yaitu dokumen pertanahan Letter C di desa Banyurip. Karena yang bersangkutan tidak mau membuka dokumen itu, berarti dia tidak melakukan pelayanan publik yang baik. Salah satu lembaga yang punya kewenangan untuk nge'prit minimal, walaupun tidak bisa mengeksekusi, ya minimal mengingatkanlah jadi saya lapor ke Ombudsman Jatim. (Wawancara dengan Pelapor, tanggal 03 April 2014, pukul 08.18 WIB)

Dalam kesempatan wawancaranya, peneliti menanyakan apakah pengawasan yang dilakukan Ombudsman sudah efektif, pelapor menyatakan :

Sangat efektif secara prosedur penerimaan laporan. Jadi kalau kita berbicara mengenai unsur pemerintahan itu kan ada layanan publik. Ketika dia tidak melaksanakan pelayanan publik dengan baik sesuai dengan prosedur yang menjadi kewajibannya, maka Ombudsman punya kewenangan untuk nge'prit atau mengingatkan. justru yang kurang efektif adalah adanya celah kewenangan, dalam hal ini kewenangan ombudsman cuma sebatas rekomendasi sehingga tidak punya eksekusi. Jadi kalau misalnya yang diingatkan di bawah institusi pemerintah daerah, dan pemerintah daerahnya *aware* terhadap pengaduan-pengaduan publik biasanya pemda ikut membantu apa yang dilakukan teman-teman di Ombudsman, tapi yang jadi masalah adalah seperti kasus saya ini dimana saya mengadukan salah satu kepala desa di Gresik tapi pemda seakan-akan tutup mata, tutup telinga dan tutup hidung. Sehingga saya belum tau ini *ending*-nya seperti apa karena masih proses, saya khawatir karena sifatnya cuma rekomendasi kemudian diabaikan, menurut saya itu salah satu kelemahan UU. (Wawancara dengan Pelapor, tanggal 03 April 2014, pukul 08.18 WIB).

Kesimpulan yang dapat diambil dari pernyataan-pernyataan narasumber di atas adalah kesemuanya mempercayakan persoalannya kepada Ombudsman RI Perwakilan Jatim sebagai lembaga pengawas masyarakat untuk membantu mereka dalam mendapatkan keadilan dalam pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan oleh Ombudsman dianggap sudah baik dan efektif karena pada akhirnya dapat membantu masyarakat untuk mendapat keadilan perihal produk layanan yang diterimanya. Namun ada juga masyarakat yang menyayangkan ketika Ombudsman hanya memiliki kewenangan rekomendasi saja.

2.2 Pihak Terlapor

Untuk melihat bagaimana tanggapan stakeholder, dalam hal ini adalah pihak yang dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Jatim, peneliti mengambil beberapa sampel data sebagai berikut :

- a. Wawancara dengan Bapak M.Iqbal selaku Humas PDAM Surabaya sebagai pihak yang dilaporkan oleh masyarakat.

Penulis menanyakan tentang bagaimana pandangan Bapak M.Iqbal terhadap Ombudsman RI perwakilan Jatim, sebagai aparatur penyelenggara pelayanan publik yang menjadi obyek pengawasan Ombudsman, Bapak M.Iqbal menyatakan:

Kalau menurut saya lembaga-lembaga pengawasan seperti Ombudsman itu sangat bagus, sangat penting untuk mengontrol kinerja terutama pelayanan dari setiap lembaga pelayanan publik, karena masyarakat memiliki opsi ketika umpunya dia tidak mendapat kepuasan dalam pelayanan yang diberikan lembaga pelayanan publik, dia bisa *complain* ke Ombudsman. (Wawancara dengan Terlapor, tanggal 27 Maret 2014, pukul 07.48 WIB).

Kemudian penulis menanyakan pendapat Bapak M.Iqbal (Humas PDAM), sebagai lembaga yang pernah diawasi Ombudsman, apakah pengawasan yang dilakukan Ombudsman sudah efektif ?, Bapak M.Iqbal dalam wawancaranya menyatakan bahwa :

Menurut saya sudah efektif, kenapa ? karena Ombudsman melakukan yang namanya mediasi. Salah satu model penyelesaiannya adalah menggunakan mekanisme mediasi, dimana antara pelapor yang merupakan pelanggan dari pelayanan publik, *customer* dalam pelayanan publik itu melapor ke Ombudsman. Kemudian kami dimediasi dulu, diharapkan selesai dalam mediasi itu. Sehingga ketika mereka tidak puas dengan pelayanan PDAM, kemudian melapor kepada Ombudsman, Ombudsman membuat mediasi mempertemukan kita dengan mereka diharapkan bisa terpuaskan di Ombudsman itu. Ketika sudah didapatkan kata sepakat bahwa penyelesaiannya begini begini, maka Ombudsman akan melakukan monitoring ke pelayanan publik dalam hal ini adalah PDAM. Apakah PDAM sudah melaksanakan kesepakatan-kesepakatan pada saat mediasi. Menurut saya itu suatu bentuk penyelesaian yang bagus. (Wawancara dengan Terlapor, tanggal 27 Maret 2014, pukul 07.48 WIB).

Dalam hal menanggapi laporan perihal keluhan yang masuk ke Ombudsman, dimana pada laporan tersebut masyarakat mengeluhkan kinerja pelayanan yang diberikan PDAM, bagaimana sikap PDAM dalam menanggapi laporan

keluhan tersebut ?. Berdasarkan pertanyaan tersebut, berikut adalah penjelasan

Bapak M.iqbal selaku Humas PDAM Surabaya :

Kita selalu menerima dengan baik terhadap keluhan yang masuk ke PDAM, karena kita sangat kooperatif, dipanggil Ombudsman beberapa kalipun kita pasti akan datang. Kita sangat kooperatif kenapa ? karena kita juga tidak ingin mengecewakan pelanggan. Jadi sebenarnya PDAM sendiri juga memiliki sistem pengaduan sendiri, mungkin pada saat di pengaduan PDAM yang bersangkutan merasa kurang puas kemudian melaporlah ke Ombudsman dan kami akan selalu berusaha untuk hadir didalam setiap langkah yang dilakukan Ombudsman. Karena hal tersebut merupakan tanggungjawab kita, pelanggan itu adalah tanggungjawab kita, jadi apabila ada pelanggan yang tidak terpuaskan itu artinya pelayanan kita kurang baik. Jadi kita sangat bersyukur akan adanya Ombudsman karena ada pihak lain yang mengontrol kinerja kita selain dari internal PDAM sendiri. Apalagi Ombudsman itu Legal bukan seperti LSM LSM. (Wawancara dengan Terlapor, tanggal 27 Maret 2014, pukul 07.48 WIB).

- b.** Wawancara dengan Bapak Ali (BLH Sidoarjo) sebagai pihak yang dilaporkan oleh masyarakat.

Penulis menanyakan bagaimana pandangan Bapak Ali selaku wakil dari BLH Sidoarjo terhadap Ombudsman yang notabene merupakan lembaga pengawas dari penyelenggaraan pelayanan publik dan BLH Sidoarjo sendiri pernah dijadikan obyek yang diawasi oleh Ombudsman RI Perwakilan Jatim. Bapak Ali menyatakan :

Jadi prinsipnya keberadaan Ombudsman diperlukan, ketika ada stagnannya sebuah pelayanan terkait dengan pihak masyarakat. Kalo ada penengah seperti ini baik, cuma khusus permasalahan yang ada di kami karena menyangkut ketentuan yang mengikat, karena posisi kami yang menangani masalah ini itu bukan eksekutornya. Kita hanya diposisi pengawasannya, sehingga inilah yang menjadi persoalan disana, masalah ini tidak bisa jalan sedemikian rupa juga tidak bisa dikatakan berhenti. Tapi ada aturan yang kemaren Ombudsman sempat kesini lagi menindaklanjuti, kita jelaskan bahwa ketika kita ada diposisi sekarang masalah itu bisa ditangani oleh setingkat Kementerian. Jadi tidak bisa dikatakan bahwa kami berhenti, tidak..Ketentuan PP No 33 tentang pemulihan lingkungan hidup itu

masalah apabila kabupaten/kota/provinsi tidak bisa melakukan pengawasan itu akan diambil alih oleh Kementrian. Jadi itu yang kita sampaikan ke Ombudsman. (Wawancara dengan Terlapor, tanggal 01April 2014, pukul 17.28 WIB).

Berdasarkan apa yang sudah disampaikan, peneliti menanyakan apakah perlu adanya lembaga pengawas Ombudsman, terkait masalah dari BLH ?

Perlu perlu tidak apa-apa jadi untuk hal seperti ini patut ada pengaduan, Cuma masalah yang muncul ini diluar dugaan baik dari Ombudsman sendiri maupun kita. Jadi ada dua masalah yang bersamaan, satu sisi harus ke hukum langsung ke polisi dan disisi lainnya hal teknis itu yang jadi problem. Umpama langsung ke kami tanpa ke kepolisian, dari pihak pengadu ini *clear* sebenarnya, sudah bisa dilaksanakan sebenarnya. Persoalannya di lapangan tidak bisa dilaksanakan eksekusi, itulah yang Ombudsmanpun ada diposisi bingung bagaimana ini ketika begini. Kecuali kita tidak bisa menindaklanjuti, baru bisa Ombudsman sesuai dengan kewenangannya untuk menegur kami atau member peringatan kami. Jadi bola ini ada dikementrian, tapi Ombudsman tetap jadi saksi dalam proses permasalahannya tapi sekarang dari pihak fasilitator atau pengawasnya sudah di ambil kementrianin lingkungan hidup. (Wawancara dengan Terlapor, tanggal 01April 2014, pukul 17.28 WIB).

Jadi kesimpulannya dalam rangka proses dimana ada sebuah laporan mengenai BLH, BLH sudah mengambil langkah-langkah yang harus diambilnya. Pihak Ombudsman memberikan arahan bagaimana seharusnya yang bisa dilakukan. Pihak BLH pun sudah menyampaikan SOP kepada Ombudsman. Namun ada beberapa hal yang membuat Ombudsman tidak bisa mengatasi persoalan tersebut. Untuk itu peneliti menanyakan apakah pengawasan yang dilakukan Ombudsman sudah efektif Bapak Ali menyatakan secara umum sudah bagus, namun untuk beberapa kasus Ombudsman tidak bisa melakukan banyak hal karena terlalu banyak pihak yang menangani dan arah masalah sudah kemana-kemana.

Kesimpulan yang bisa diambil dari pernyataan kedua narasumber adalah bahwa mereka sangat menyambut dengan baik kehadiran lembaga pengawas seperti Ombudsman, karena mereka menyadari bahwa tugas mereka adalah memberi layanan publik sehingga sangat penting apabila lembaganya terus di kontrol agar produk layanan yang diberikan lebih baik. Mereka juga sangat kooperatif saat Ombudsman melakukan pemeriksaan. Mereka akan terus memperbaiki kualitas layanan publik yang dihasilkan agar masyarakat puas akan produk layanan yang dihasilkan. Pengawasan yang dilakukan ombudsman dinilai sudah efektif karena ada proses mediasi, namun dianggap pula belum efektif pada persoalan yang rumit dan terlalu banyak lembaga yang menangani.

C. Analisis Data

1. Tahapan mekanisme Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur

Berdasarkan perkembangan manajemen organisasi, terdapat paradigma baru yaitu paradigma model PAHFHRIER, dimana salah satunya ada penekanan mengenai *External Relation*. Jadi, peranan manajer adalah sebagai pihak yang melayani masyarakat publik (adanya pengelolaan hubungan dengan pihak luar), dan bukan lagi sebagai pihak yang bekerja dalam kantor semata (tidak pernah mendatangi, memahami, dan mengartikulasi kepentingan masyarakat). Berdasarkan hal tersebut, organisasi supaya lebih demokratis dan produktif harus melibatkan partisipasi masyarakat sebagai bentuk hubungan secara horizontal. Dalam paradigma ini hubungan luar sudah diperhatikan, beda dengan fungsi

manajemen dulu yang kurang memperhatikan hubungan luar khususnya hubungan dengan masyarakat.

Artinya masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam segala bentuk kegiatan dalam implementasi pembangunan. Salah satunya adalah dalam mengevaluasi penyelenggaraan layanan publik yang diterimanya. Namun, seringkali masyarakat masih kesusahan untuk menembus birokrasi apabila ingin melaporkan keluhan layanan publik yang diterimanya. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga independen yang bisa memanajemeni posisi masyarakat sebagai *external relation*. Kenapa harus independen, karena sifat Independen akan sangat mempengaruhi efektifitasnya karena dalam bertindak akan bersikap objektif, adil dan tidak berpihak.

Berdasarkan hal di atas, di Indonesia dibentuklah Ombudsman,, sebagai suatu lembaga pengawas independen sekaligus merupakan wadah untuk menjembatani kepentingan antara rakyat sebagai sumber kekuasaan dengan pemerintah sebagai pemegang mandat kekuasaan tersebut, dan dalam posisi hubungan *external relation* dalam melakukan *public auditing*. Dalam mengemban tugas pengawasan, Ombudsman memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan atas dasar laporan dari masyarakat maupun atas inisiatif sendiri mengenai dugaan perilaku maladministrasi yang dilakukan penyelenggara pemerintahan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Siagian (2012:147) :

Bahwa dalam suatu masyarakat yang menganut paham demokrasi seperti Indonesia, ada dorongan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan dan banyak sekali bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan salah satunya adalah dengan turut serta mengamati pelaksanaan tugas umum pemerintahan di dalam pemberian layanan kepada masyarakat.

Masyarakat harus mendapat tempat untuk melakukan pengawasan. Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan karena penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya didasarkan atas mandat yang diberikan rakyat melalui pemilihan umum. Pengawasan oleh Ombudsman adalah pengawasan riil, yaitu pengawasan untuk memperoleh pelayanan sebaik-baiknya dari aparatur pemerintah. Masyarakat berhak mengawasi dan menilai apakah mandat yang diberikan kepada pemerintahnya untuk menyelenggarakan pemerintahan serta memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya telah dilaksanakan secara baik atau belum.

Secara institusional Ombudsman ini bersifat independen baik struktural, fungsional maupun personal. Sifat independen ini pada dasarnya akan sangat mempengaruhi akuntabilitas dari lembaga pengawasan ini sendiri, karena tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga Negara dan instansi pemerintahan lainnya. Sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya bebas dari campur tangan kekuasaan pihak lain. Sifat dimana Ombudsman tidak bisa dipengaruhi oleh lembaga lain sangat penting sekali dianut bagi lembaga yang notabene adalah sebagai lembaga pengawas, karena dengan begitu akan bisa melaksanakan tugas pengawasan secara objektif, adil dan tidak berpihak.

Pembentukan Ombudsman Perwakilan merupakan amanat dari Pasal 5 ayat 2 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Pasal 46 ayat 3 dan 4 UU No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Berlandaskan pada ketentuan tersebut, Ombudsman RI wajib melaksanakan pembentukan perwakilan di daerah/ provinsi yang memiliki hubungan hierarkis dengan

Ombudsman RI Pusat di Jakarta. Pembentukan perwakilan di provinsi bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat di daerah dalam mengakses pelayanan lembaga yang mengawasi perilaku maladministrasi ini. Kemudahan pelayanan merupakan upaya Ombudsman untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengawasan untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik. Pembentukan Ombudsman perwakilan sejalan dengan pandangan Handoko (2003:366) mengenai salah satu fungsi pengawasan :

Semakin besar organisasi semakin membutuhkan pengawasan untuk menjaga kualitas dan produktivitas barang dan jasa dan Organisasi bersifat desentralisasi yang digambarkan dengan banyak cabang-cabang, dan terpisah secara geografis. Kesemuanya memerlukan pelaksanaan fungsi pengawasan yang efektif dan efisien.

Jadi pada dasarnya semakin besar suatu organisasi itu semakin membutuhkan pengawasan untuk menjaga kualitas produk barang dan jasanya agar tetap berkualitas. Maka sejalan dengan adanya desentralisasi, dimana ada penyerahan urusan dari pemerintahan pusat ke daerah otonom membuat keberadaan institusi pemerintahan daerah untuk melayani kebutuhan masyarakat (*public service*) semakin penting. Dengan adanya hal tersebut maka keberadaan Ombudsman Perwakilan sebagai lembaga pengawas dalam mengawasi penyelenggara pelayanan publik di daerah adalah suatu hal yang responsif guna menjaga agar penyelenggara pelayanan bisa memberikan pelayanan publik secara berkualitas bagi masyarakat di daerah. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan Levine dkk dalam dwiyanto yang dikutip Setyawati & Tangkilisan bahwa yang dimaksud dengan responsivitas adalah kemampuan institusi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan

mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi publik.

Maladministrasi secara umum diartikan sebagai perilaku tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagaian atas ketentuan undang-undang. Hal-hal maladministrasi tersebut menjadi salah satu penyebab timbulnya pemerintahan yang tidak efisien, buruk, dan tidak memadai. Perilaku-perilaku maladministratif tersebut menurut peneliti bisa dikategorikan sebagai permasalahan-permasalahan dalam ranah administrasi publik. Hal tersebut bisa dilihat dari apa yang disampaikan Pasolog (2012:67) :

Terdapat permasalahan-permasalahan administrasi publik yang dihadapi Negara sedang berkembang dimana salah satunya adalah berupa perilaku birokrasi dalam pemberian pelayanan yang kurang memuaskan, pelayanan publik kurang memuaskan, birokrasi yang berbelit-belit dsb.

Jadi bisa disimpulkan bahwa tindakan maladministratif pada dasarnya adalah merupakan permasalahan-permasalahan dalam kajian administrasi publik. Dan tugas administrasi publik adalah untuk mengatasi hal tersebut. Hal tersebut sesuai seperti apa yang disampaikan Bintoro yang dikutip oleh Zauhar (1996:34), bahwa salah satu tugas administrasi publik adalah menggunakan dinamika administrasi yang meliputi pimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi.

Dalam mengampu peran pengawasan pelayanan publik, Ombudsman memiliki serangkaian tugas. Tugas – tugas tersebut tertuang dalam UU No 37

Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan PO No.002 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Di dalam regulasi tersebut diatur mengenai amanat kepada Ombudsman untuk menerima, memeriksa dan menindaklanjuti laporan bilamana ruang lingkupnya berada dalam kewenangan lembaga, disamping itu juga bisa melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Fokus penelitian yang pertama adalah diarahkan untuk melihat bagaimana realisasi Ombudsman dalam menjalankan tugasnya terkait dengan tugas sebagai lembaga pengawas berdasarkan pendekatan sistem. Ombudsman memiliki langkah-langkah sebagai berikut :

1. Tahapan Input

Kesimpulan yang bisa diambil adalah bahwa Pengawasan Ombudsman dimulai dari tahapan input yang berawal dari masuknya laporan-laporan dari masyarakat yang mengeluhkan kinerja atau produk layanan yang diberikan aparatur/institusi penyelenggara layanan publik. Laporan-laporan tersebut bisa disampaikan secara langsung dengan datang ke Kantor Ombudsman Perwakilan Jatim di Surabaya atau tidak langsung dengan menggunakan media *email*, *faximili*, *facebook*, surat dan juga telepon. Input pengawasan yang berdasarkan dari laporan baik lisan maupun tertulis adalah salah satu instrumen dalam pengawasan. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan siagian (2012:137), bahwa salah satu instrumen pengawasan adalah laporan, Laporan dapat berupa laporan lisan atau berbentuk tertulis.

Prinsip lain dari pengawasan yang didasarkan dari laporan ini juga merupakan suatu bentuk pengawasan dari masyarakat untuk mengontrol jalannya roda penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan institusi pemberi layanan publik. Hal tersebut sesuai dengan Kepres No.74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bahwa, pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan ataupun tertulis kepada aparatur pemerintahan yang berkepentingan dimana salah satunya adalah berupa keluhan/pengaduan dan disampaikan secara langsung ataupun melalui perantara.

Dalam pengawasan yang dilakukan Ombudsman, masyarakat memegang fungsi sentral, karena Ombudsman tidak akan bekerja secara optimal tanpa adanya laporan dari masyarakat walaupun Ombudsman juga memiliki kewenangan atas dasar inisiatif sendiri untuk melakukan proses pengawasan. Secara teoritis hal tersebut mengindikasikan perkembangan paradigma manajemen yang terbaru dengan menekankan adanya fungsi *external relation* sudah dilakukan. Karena, para pencetus Ombudsman melihat hubungan luar, khususnya hubungan dengan masyarakat sebagai hubungan yang harus dikelola dengan baik agar terbentuk *network* yang sehat dimana semua yang terlibat dapat merasakan kepuasan bersama.

Selain itu Ombudsman juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan *systemic review* dan pengawasan supervisi (sidak) yang merupakan inisiatif Ombudsman terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang patut diduga terjadi maladministrasi. *Systemic review* ini merupakan cara Ombudsman membedah

persoalan-persoalan yang sistemik dimana dampaknya dapat dirasakan secara massal (nasional), namun khusus *Systemic review* hanya bisa dilakukan oleh Ombudsman RI Pusat. Ombudsman perwakilan hanya dapat melakukan kegiatan pengawasan supervisi (sidak). Jadi kesimpulan pada tahapan input ini selain berdasarkan laporan dari masyarakat, Ombudsman juga dapat melakukan fungsi pengawasan atas dasar inisiatif sendiri. Kemudian laporan-laporan akan diregistrasi untuk dicatat dalam *database*.

Kewenangan Ombudsman RI Perwakilan jatim untuk melakukan *systemic review* dan kegiatan supervisi (sidak) adalah salah satu bentuk instrumen pengawasan, agar pengawasan terselenggara dengan efektif, dalam arti berhasil menemukan secara faktual hal-hal yang terjadi dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan operasional, baik yang sifatnya positif maupun yang berupa penyimpangan, penyelewengan, atau kesalahan. Dimana salah satu instrumen pengawasannya adalah observasi langsung. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Siagian (2012:137) :

Ada dua segi positif dari penggunaan observasi langsung sebagai teknik pengawasan. Pertama, para manajer dapat melihat sendiri pelaksanaan kegiatan-kegiatan operasional yang diselenggarakan oleh bawahannya. Dengan demikian akan dapat segera memperoleh masukan yang sangat penting baginya dalam menentukan tindakan korektif apa yang perlu diambil. Bahkan merupakan hal yang lumrah terjadi dalam organisasi bahwa seorang manajer melakukan kunjungan mendadak dalam rangka observasi langsung, baik dengan atau tanpa memberitahukannya terlebih dahulu kepada orang-orang yang akan diamati. Kedua, manfaat secara psikologis dalam arti bahwa para bawahan merasa diperhatikan.

2. Tahapan Proses

Tidak semua laporan yang masuk kepada Ombudsman akan ditindaklanjuti. Secara umum ada persyaratan-persyaratan yang harus terpenuhi.

Persyaratan yang sifatnya administratif formal dan persyaratan yang menyangkut substansi terkait dengan kewenangan Ombudsman, serta syarat materil dimana tidak melampaui masa kadaluarsa pelaporan. Beberapa persyaratan, seperti syarat-syarat administratif yang terdiri dari :

- a. Laporan lisan dan/atau tertulis.
- b. Laporan memuat uraian peristiwa, tindakan dan, keputusan yang dilaporkan secara rinci.
- c. Fotokopi identitas diri dan mencantumkan alamat dan nomor telepon yang mudah dihubungi.
- d. Fotokopi dokumen terkait (bila ada).
- e. Dalam hal penyampaian laporan melalui kuasa, dilampirkan surat kuasa.

Adapun yang menjadi syarat substansi adalah :

- a. Laporan terkait dugaan maladministrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara dan pemerintahan, BUMN, BUMD, BHMN maupun badan swasta dan perseorangan dananya bersumber dari APBN/APBD.
- b. Laporan telah disampaikan, tetapi tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.
- c. Laporan tidak sedang menjadi objek pemeriksaan pengadilan.
- d. Laporan tidak sedang dalam proses pemeriksaan atau penyelesaian oleh instansi terkait.
- e. Pelapor merasa belum puas atas penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan.
- f. Peristiwa yang dilaporkan belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa yang bersangkutan terjadi.

Bilamana data dinyatakan lengkap dan sesuai dengan kewenangan Ombudsman, maka Ombudsman dapat melanjutkan penyelesaian laporan. Berdasarkan hal tersebut, artinya sebelum suatu hal diawasi, maka harus memenuhi kriteria-kriteria agar suatu tindakan pengawasan menjadi efektif. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan Handoko (2003:373) :

Untuk mendapatkan pengawasan menjadi efektif, suatu sistem pengawasan harus memiliki karakteristik (1) Akurat, artinya informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat karena data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada; (2) Obyektif dan Menyeluruh, artinya informasi

harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap; (3) Tepat waktu, artinya Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus segera dilaksanakan.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Siagian (2012:137), bahwa didalam salah satu instrumen pengawasan, yaitu laporan baik yang lisan dan tertulis memiliki persyaratan :

Laporan dibuat dalam suatu format tertentu yang telah ditentukan sebelumnya, Laporan disusun secara lengkap dalam arti bahwa segala sesuatu yang diharapkan dilaporkan terdapat dalam laporan, Laporan disusun dalam bahasa yang sesuai dengan tingkat pendidikan, daya kognitif, dan daya nalar penerima laporan, Laporan disampaikan tepat pada waktunya, Laporan harus bersifat faktual.

Selanjutnya ada beberapa proses pemeriksaan yang dapat dipertimbangkan Ombudsman untuk menyelesaikan laporan :

a. Permintaan Klarifikasi

Merupakan langkah klarifikasi terhadap pejabat publik yang dikeluhkan layanannya, untuk mengetahui kebenaran keluhan dan sekaligus mengetahui tanggapan pihak yang dikeluhkan.

b. Investigasi

Merupakan langkah yang dapat dilakukan apabila terdapat perbedaan yang mencolok antara laporan dari masyarakat yang mengeluhkan dengan apa yang disampaikan pejabat publik yang dilaporkan, atau jika laporan yang dikeluhkan memiliki keterkaitan yang signifikan dengan laporan lain yang kompleks.

c. Pemanggilan

Untuk kepentingan pemeriksaan laporan, Ombudsman dapat melakukan pemanggilan secara tertulis kepada terlapor, saksi.

d. Mediasi

Mediasi merupakan langkah yang dapat dilakukan Ombudsman untuk mempertemukan pelapor dan terlapor, tujuannya untuk mencari titik temu menyangkut penyelesaian yang terbaik bagi kedua belah pihak. Mediasi ini ditempuh sejauh menyangkut penyelesaian laporan yang bisa ditempuh dengan kompromi.

Jadi Ombudsman dapat memilih langkah apa yang diperlukan dan yang paling tepat untuk digunakan dalam menyelesaikan suatu laporan tertentu. Ombudsman sangat fleksibel dalam penyelesaian laporan karena dinamika laporanpun juga beragam jadi dalam penyelesaiannya tidak bersifat kaku. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Handoko (2003:373) mengenai karakteristik pengawasan, bahwa pengawasan itu harus mempunyai fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan.

Bahkan dalam laporan-laporan tertentu yang dianggap mudah Ombudsman seringkali tidak memerlukan langkah klarifikasi, investigasi, ataupun pemanggilan dan mediasi, Ombudsman cukup hanya sms atau telepon terlapor bisa selesai dalam penyelesaian laporan. Hal tersebut seperti apa yang disampaikan Asisten Ombudsman Bidang Pencegahan, dimana terdapat kasus yang perlu diselesaikan dengan cukup menelepon terlapor karena alasan efektifitas efisiensi, dan apabila diselesaikan melalui mekanisme klarifikasi dll malah justru menghambat efektifitas efisiensi. Jadi dalam pelaksanaannya sangat menjunjung tinggi prinsip efektifitas dan efisiensi. Hal tersebut sesuai dengan

pendapat Siagian (2004:14), dimana proses pelaksanaan pengawasan itu harus efisien, pengawasan tidak boleh menghambat usaha peningkatan efisiensi.

3. Tahapan Output

Pada tahapan ini terdapat produk-produk penyelesaian yang ditempuh melalui proses permintaan Klarifikasi, Investigasi, Pemanggilan dan Mediasi. Rekomendasi atau saran adalah produk penyelesaian dari proses permintaan klarifikasi, Investigasi, sementara Kesepakatan adalah produk penyelesaian dari proses Mediasi. Dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang Ombusman maka rekomendasi ini adalah berupa saran atau nasihat kepada Pejabat Pemerintah atau Penyelenggara Negara tentang apa yang harus dilakukan guna memperbaiki pelayanan yang dikeluhkan masyarakat, baik itu yang sifatnya kasus perkasus maupun yang sifatnya sistemik. Tahapan dimana muncul produk-produk penyelesaian laporan yang berupa saran/rekomendasi dan kesepakatan ini menurut yahya (2006:135) adalah sebagai suatu tahap pengambilan korektif.

Berdasarkan hal di atas maka esensinya karakteristik dari pengawasan itu sendiri adalah bersifat sebagai petunjuk dan operasional. Sistem pengawasan yang efektif harus menunjukkan deteksi ataupun deviasi dari standart, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil. (Handoko,2003:373). Apa yang disampaikan Handoko sejalan dengan apa yang disampaikan Siagian (2004:14), karakteristik pengawasan harus membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

4. Tahapan Monitoring dan Laporan

Kesemua produk baik rekomendasi, kesepakatan akan dimonitoring oleh Ombudsman, dan akan dinyatakan selesai apabila penyelenggara Negara telah melaksanakan produk tersebut dan akan dipublikasikan ke media apabila ada kasus yang menarik. Namun, apabila produk tersebut tidak dilaksanakan maka akan dilaporkan ke atasan pihak terlapor bahkan bisa sampai ke Presiden.

Jadi kesimpulannya proses pengawasan yang dilakukan Ombudsman adalah suatu sistem yang didalamnya terdapat unsur-unsur yang saling berkaitan, saling bergantung dan saling berinteraksi dalam usaha untuk mencapai tujuan dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk menciptakan keadaan yang lebih baik. Sebagaimana Otonomi daerah maka Ombudsman perwakilan dilandasi prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan. Kewenangan yang terpusat termasuk wewenang pengawasan akan memperlemah fungsi *control*. Ombudsman perwakilan akan dapat lebih mengoptimalkan efesiensi dan efektifitas pengawasan.

Sasaran dari pengawasan Ombudsman adalah masalah terkait pelayanan publik, dimana dalam prakteknya berdasarkan temuan peneliti sangat banyak sekali terjadi di lapangan. Baik yang dampaknya individual maupun yang melibatkan/mengorbankan kepentingan individu-individu dalam jumlah yang banyak. Berdasarkan temuan peneliti, biasanya masyarakat yang terugikan terhadap layanan publik yang diterimanya merasa lemah ketika dihadapkan dengan kekuasaan. Sehingga mereka sangat membutuhkan dukungan dan bantuan

dari pihak lain untuk menyelesaikan masalahnya tersebut dalam hal ini adalah lembaga pengawas Ombudsman.

Keberhasilan pengawasan Ombudsman perwakilan jatim khususnya, dan umumnya Ombudsman perwakilan lain serta Ombudsman Pusat sangat ditentukan oleh mekanisme/prosedur yang digunakan dalam penyelesaian suatu laporan. Prosedur yang digunakan menggunakan pendekatan sistem dalam rangka memecahkan persoalan terkait laporan dari masyarakat, dengan melihat dan menganalisis situasi dan kondisi suatu masalah dan tujuan yang hendak dicapainya. Proses pengawasan yang digunakan sederhana dan fleksibel, untuk persoalan-persoalan tertentu tidak diperlukan mekanisme-mekanisme seperti klarifikasi, investigasi untuk tujuan efektifitas dan efisiensi. Jadi Ombudsman tidak terjebak pada prosedur panjang yang menghabiskan waktu penyelesaian yang lama sementara dampak penyimpangan akan terus berlangsung tanpa ada penyelesaian, sementara untuk persoalan-persoalan tertentu sangat diperlukan penyelesaian yang cepat. Hal tersebut secara teoritis adalah baik agar fungsi pengawasan Ombudsman mendapatkan hasil yang diharapkan. Siagian (2004:114) menyatakan agar fungsi pengawasan mendapatkan hasil yang diharapkan, maka salah satu karakteristiknya adalah pengawasan harus mempermudah untuk mencapai tujuan.

2. Tanggapan dari stakeholder (pihak terlapor & terlapor) terhadap pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Timur.

2.1 Tanggapan Pelapor

Pembentukan Ombudsman sesuai Kepres No. 44 Tahun 2000, dimaksudkan sebagai salah satu sarana pengawasan masyarakat. Dari tujuan pembentukan Ombudsman itu sendiri bisa dilihat bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Ombudsman melibatkan partisipasi masyarakat sebagai posisi *external relation* untuk turut serta dalam proses pengawasan terhadap kinerja penyelenggara pelayanan publik. Bahwasanya yang dimaksud dengan pengawasan ini adalah berupa pengawasan masyarakat, dimana masyarakat mempunyai hak untuk mengadu terkait produk layanan yang diterimanya.

Berdasarkan pengamatan di lapangan dengan memperhatikan ke tiga sampel masyarakat yang mengadukan layanan publik ke Ombudsman RI Perwakilan Jatim, kesemuanya menyatakan bahwa sudah tau dan sadar akan hak nya untuk turut serta dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggara layanan publik. Mereka tidak apatis terhadap bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah dengan mengadu kepada lembaga Ombudsman. Mereka tidak apatis terhadap tindakan penyelenggara layanan yang tidak baik. Artinya masyarakat sudah mempunyai kesadaran yang besar untuk turut berpartisipasi terhadap pengawasan kinerja penyelenggara layanan publik yang nantinya dari pengawasan masyarakat itu diharapkan dapat memperbaiki kualitas layanan publik tersebut. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan Asikin

(2001:1), bahwa partisipasi merupakan proses keterlibatan *stakeholder* dalam mempengaruhi dan ikut mengendalikan jalannya rangkaian penyusunan kebijakan yang berdampak kepadanya.

Masyarakat menyadari bahwa dirinya berhak untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan institusi/aparatur penyelenggara layanan sudah dilaksanakan dengan baik atau belum dalam posisi *external relation* menurut teori Garson. Oleh karena itu ketika ada suatu tindakan tidak baik dari aparatur/institusi penyelenggara layanan publik masyarakat memilih untuk bersikap tidak apatis. Sehingga mereka mengadu ke institusi pemberi layanan yang bersangkutan, atau apabila kurang puas terhadap institusi tersebut mereka datang ke lembaga pengawas eksternal seperti Ombudsman untuk membantunya dalam rangka memperoleh keadilan dari layanan yang dikeluhkan. Banyaknya keluhan pengaduan menurut Girindrawardana (2013:27) merupakan suatu indikator keberhasilan dalam hal partisipasi masyarakat dan setiap bentuk pengaduan harus ditangani dengan baik dan status penyelesaiannya harus jelas.

Pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi masyarakat adalah suatu prasyarat penting dan tugas Ombudsman sendiri antara lain adalah mengupayakan partisipasi masyarakat dengan menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi yang bersih, pelayanan umum yang baik dan professional serta menjunjung tinggi nilai keadilan. Ombudsman tidak akan dapat bekerja secara efektif jika masyarakat tidak peduli terhadap masalahnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan memperhatikan ketiga sampel masyarakat yang mengadu ke Ombudsman, mereka menyampaikan bahwa mekanisme pengawasan Ombudsman, mulai dari proses input sampai monitoring dinilai sudah efektif dan sangat membantu masyarakat untuk mendapatkan perbaikan dari pelayanan. Prosedur penerimaan pengaduanpun dinilai sudah baik dan tidak memberatkan masyarakat sehingga proses pengaduan masyarakatpun bisa dilakukan dengan mudah. Tentu hal tersebut adalah suatu hal yang baik, karena sesuai dengan pernyataan Dwiyanto (2011:75) :

Ketika kebebasan dan ruang bagi warga untuk mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya tidak tersedia serta mekanisme untuk menyampaikan pengaduan tidak mudah untuk diikuti maka keberadaan mekanisme pengaduan dari Ombudsman tidak akan banyak bermanfaat dalam mendorong sistem pelayanan untuk menjadi responsif dan akuntabel pada warganya.

Jadi kesimpulannya di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Ombudsman memberi peran langsung dalam upaya memperkuat partisipasi masyarakat sebagai fungsi *external relation* dalam mengontrol jalannya pemerintahan agar lebih transparan, akuntabel dan partisipatif. Hal tersebut menurut peneliti adalah suatu hal yang penting, karena tata pemerintahan yang baik dimungkinkan kalau ada keseimbangan hubungan yang sehat antara pemerintah dan masyarakat. Ombudsman adalah lembaga alternatif bagi masyarakat untuk menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan terhadap penyelenggara layanan publik.

Jadi kehadiran Ombudsman sendiri adalah suatu sistem yang penting karena Ombudsman akan mengakomodasi dan memfasilitasi keluhan-keluhan dari masyarakat dan kemudian menyelesaikan keluhan-keluhan tersebut, sehingga

diharapkan nantinya masyarakat semakin tidak apatis terhadap bentuk maladminstrasi yang diterimanya. Hal tersebut sejalan dengan apa yang disampaikan Bappenas (2010:46), dimana Bappenas menyatakan penting dan perlu untuk dipikirkan suatu upaya memampukan (*empowering*) kelompok masyarakat, mendorong, memfasilitasi kesadaran (*awareness*) dan memunculkan kekuatan dirinya sendiri, untuk mengatasi ketidakberdayaan.

2.2 Tanggapan Terlapor

Keluhan/pengaduan yang disampaikan masyarakat merupakan indikator bahwa pelayanan yang memperlihatkan bahwa produk pelayanan yang selama ini dihasilkan oleh birokrasi belum dapat memenuhi harapan pengguna layanan. Masih tingginya keluhan yang disampaikan oleh masyarakat menunjukkan bahwa pada satu sisi kualitas produk layanan birokrasi masih dirasakan tidak dapat memenuhi harapan masyarakat pengguna jasa. Pada sisi lain, telah semakin tumbuh kesadaran masyarakat pengguna jasa untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen untuk memperoleh pelayanan dengan kualitas terbaik.

Adanya kesadaran masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan, dengan melakukan pengaduan terhadap pihak yang bersangkutan (yang memberikan pelayanan tidak baik) harus dibarengi dengan kesadaran institusi/aparatur yang dikeluhkan untuk mau membuka diri dalam merespon apa yang dikeluhkan masyarakat. Agar didapatkan kesepakatan yang adil untuk kedua belah pihak. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan Setyawati & Tangkilisan bahwa respon berhubungan dengan tanggapan subjek terhadap obyek yang berkaitan dengan

reaksi atas kepentingan yang harus diselesaikan untuk memenuhi kebutuhan kedua belah pihak secara timbal balik.

Berdasarkan pengamatan terhadap sampel penelitian ini, bahwasanya aparatur/institusi penyelenggara layanan publik yang dikeluhkan mau membuka diri untuk menerima dan mau mengoreksi diri dari adanya keluhan dari masyarakat, yang disampaikan Ombudsman sebagai lembaga alternatif yang dipercayakan masyarakat. Karena menurut mereka pelayanan publik adalah hak masyarakat, dan ketika pelayanan yang diterimanya tidak sesuai dengan harapannya maka mereka berhak untuk mengeluhkan dan mengadu kepada pihak yang terkait untuk mendapatkan perbaikan dalam layanan publik yang diterimanya.

Dibutuhkan responsivitas dari pihak yang bersangkutan dalam merespon apa yang dikeluhkan masyarakat guna menyusun langkah perbaikan terhadap layanan publik yang dihasilkan. Tindakan merespon apa yang dituntutkan masyarakat sangat diperlukan bagi institusi penyelenggara layanan publik karena hal tersebut merupakan bentuk dari kewajiban penyelenggara layanan publik dan pengabaian terhadap hal tersebut akan berdampak pada kekecewaan masyarakat yang pada gilirannya akan berakibat pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap penyelenggara layanan publik, hal tersebut menandakan bahwa lembaga yang bersangkutan mempunyai responsivitas yang rendah. Hal tersebut sesuai apa yang disampaikan Dwiyanto yang dikutip dalam Tangkilisan (2005:178), bahwa Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi

dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

Dari pengamatan terhadap sampel penelitian, bahwasanya mereka sudah responsif terhadap keluhan dari masyarakat, dan mereka akan berupaya memperbaiki kinerjanya agar lebih taggap terhadap kebutuhan masyarakat. Mereka juga memandang bahwa keluhan dari masyarakat bukan suatu hal yang negative melainkan adalah suatu hal yang positif karena dengan adanya keluhan tersebut mereka akan semakin berbenah diri untuk memperbaiki kinerjanya agar lebih baik dan pada akhirnya bisa memberikan produk layanan yang baik.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian di lapangan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme Ombudsman RI Perwakilan Jatim dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari beberapa tahapan yang di dasarkan pada pendekatan sistem :
 - a. Tahapan input. Pengawasan Ombudsman dimulai dari tahap masuknya laporan-laporan dari masyarakat yang mengeluhkan kinerja atau produk layanan yang diberikan aparatur/institusi penyelenggara layanan publik. Laporan-laporan tersebut bisa disampaikan secara (1) Lisan Langsung dengan datang ke Kantor Ombudsman Perwakilan Jatim di Surabaya, (2) Tertulis Langsung dengan membawa resume laporan ke Kantor Ombudsman RI Perwakilan Jatim, (3) Tertulis Tidak Langsung dengan menggunakan media *email*, *faximili*, *facebook*, surat, dan (4) Melalui Telepon. Selain itu juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan *systemic review* dan pengawasan supervisi (sidak) atas dasar inisiatif Ombudsman terhadap pelaksanaan pelayanan publik yang patut diduga terjadi maladministrasi. *Systemic review* ini merupakan cara Ombudsman membedah persoalan-persoalan yang sistemik dimana dampaknya dapat dirasakan secara massal (nasional), namun khusus *Systemic review* hanya bisa dilakukan oleh Ombudsman RI Pusat. Ombudsman RI Perwakilan

jatim hanya dapat melakukan pengawasan supervisi (sidak) terhadap kepatutan institusi/aparatur penyelenggara layanan publik. Kesemuanya sudah dilakukan dengan baik, namun ada beberapa cara penyampaian laporan yang belum optimal dan bahkan tidak digunakan sama sekali oleh masyarakat, seperti cara penyampaian melalui media sosial *facebook* dan media elektronik *faximile*. Masyarakat cenderung lebih senang menyampaikan laporan secara langsung datang ke kantor Ombudsman Perwakilan Jatim.

- b. Tahapan Proses. Dalam tahapan ini laporan-laporan yang masuk ke Ombudsman RI Perwakilan Jatim akan diseleksi, dan yang memenuhi persyaratan baik persyaratan administratif, substantif dan juga materil maka akan dapat diproses. Proses-proses pemeriksaan tersebut terdiri dari (1) Klarifikasi, (2) Investigasi, (3) Pemanggilan, (4) Mediasi/Konsolidasi, dan (5) Ajudi Khusus. Dalam pelaksanaannya apa yang dilakukan Ombudsman perwakilan sudah sangat baik, cara penyelesaian terbaik benar-benar dipilih agar memenuhi efektifitas efisiensi dengan berprinsip kelima proses pemeriksaan mempunyai kualifikasi yang berbeda-beda. Sehingga satu laporan dengan laporan lainnya memiliki proses pemeriksaan yang tidak sama karena sangat bergantung dari jenis kasusnya. Selama kurun waktu tiga tahun berdiri Ombudsman RI perwakilan Jatim belum pernah menggunakan proses pemanggilan dan ajudikasi khusus.

- c. Tahapan Output. Pada tahapan ini terdapat produk-produk penyelesaian laporan yang ditempuh berdasarkan jenis proses pemeriksaan. Produk penyelesaian laporan yang ditempuh melalui proses permintaan klarifikasi, investigasi dan pemanggilan adalah Rekomendasi/ saran Ombudsman. Sementara produk yang dihasilkan dari proses Mediasi/ Konsiliasi dan Ajudikasi khusus masing-masing adalah Kesepakatan dan Putusan. Terkait tugas pemberian rekomendasi Ombudsman Perwakilan Jatim hanya berhak untuk mengeluarkan usulan rekomendasi, sementara yang mengeluarkan rekomendasi adalah Ombudsman RI di Pusat.
- d. Tahapan Monitoring dan Laporan. Semua produk-produk penyelesaian baik rekomendasi, kesepakatan, dan putusan dari laporan masyarakat, *systemic review* ataupun dari sidak akan Ombudsman monitoring. Dan akan dinyatakan selesai apabila penyelenggara Negara telah melaksanakan produk tersebut dan akan dipublikasikan ke media apabila ada kasus yang menarik. Namun, apabila produk tersebut tidak dilaksanakan maka akan dilaporkan ke atasan terlapor, DPR/DPRD bahkan Presiden. Tahapan ini juga sudah dilaksanakan dengan baik oleh Ombudsman perwakilan, hal tersebut terbukti dari laporan-laporan kegiatan monitoring Ombudsman dan berbagai pemberitaan koran atau tv terkait publikasi Ombudsman ke media massa.

2. Terkait dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Ri Perwakilan Jatim, terdapat tanggapan-tanggapan dari *stakeholders* yang

terdiri dari pihak pelapor (masyarakat) dan terlapor (aparatur/insitusi yang dilaporkan masyarakat) :

- a. Tanggapan Pihak Masyarakat (Pelapor). Bagi mereka kehadiran Ombudsman RI Perwakilan Jatim sangat membantu masyarakat dalam memperoleh keadilan terhadap pelayanan publik yang diterimanya. Pelayanan publik yang dilakukan ombudsman sendiri juga dinilai baik karena Ombudsman sangat menerima dan mengarahkan masyarakat selama proses penyelesaian berlangsung. Dan yang paling penting fungsi pengawasan yang dilakukan Ombudsman sangat memperhatikan unsur partisipasi dari masyarakat sebagai fungsi *external relation*.
- b. Tanggapan Pihak Insitusi/Aparatur Penyelenggara Layanan Publik (Terlapor). Pihak terlapor menyadari bahwa layanan publik yang berkualitas adalah hak masyarakat, oleh karena itu kehadiran Ombudsman sangat penting untuk mengontrol kinerja mereka. Mereka juga berupaya untuk kooperatif terhadap segala bentuk penyelesaian dari Ombudsman. Dari pengamatan terhadap sampel penelitian, bahwasanya mereka sudah responsif terhadap keluhan dari masyarakat, dan mereka akan berupaya memperbaiki kinerjanya agar lebih taggap terhadap kebutuhan masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka peneliti memberikan saran sebagai berikut :

1. Ombudsman merupakan suatu lembaga pengawas yang dinilai baru dan masih jarang yang mengetahui keberadaan dan fungsi lembaga ini. Tidak seperti KPK atau BPK yang sudah sering didengar banyak orang. Oleh karena itu

sebaiknya Ombudsman RI Perwakilan Jatim lebih sering mengadakan sosialisasi secara rutin ke daerah-daerah, aktif sosialisasi di Radio atau TV Lokal dan menggunakan media sosial seperti twiter, path serta media sosial lain sehingga masyarakat akan lebih mengenali tugas fungsi dan kewenangan lembaga ini. Dan akan semakin mendorong peran partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan.

2. Karena sumberdaya manusia di Ombudsman RI Perwakilan Jatim hanya 6 Orang. 1 Ketua, 3 Asisten, sementara wilayah kerjanya mencakup seluruh jatim hal tersebut cenderung menyulitkan Ombudsman RI Perwakilan Jatim untuk mengkoordinir bagian kerjanya. Sehingga akan lebih baik apabila dari jumlah asistennya di tambah agar kinerja Ombudsman lebih efektif.
3. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan salah satu pelapor (masyarakat), masyarakat ada yang menyayangkan karena produk penyelesaian Ombudsman hanya sebatas rekomendasi, hal tersebut membuat si pelapor tersebut masih belum jelas penyelesaian laporannya bagaimana karena yang diberikan rekomendasi cenderung mengabaikan. Walaupun secara normatif Ombudsman bisa melapor kepada DPR/DPRD namun dengan banyak melihat dari beberapa aspek, kedepannya harus dikaji lagi apakah mekanisme penyelesaian hanya sebatas rekomendasi dapat terus dilaksanakan.
4. Penerimaan laporan tidak langsung melalui media email, facebook, *faximile* untuk saat ini harus di optimalkan dan digunakan untuk mendorong agar masyarakat tidak apatis dan mau untuk berpartisipasi dalam melaporkan tindakan maladministrasi yang diterimanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aries, Erna Febru. 2010. *Design Action Research*. Malang : Aditya Media Publishing.
- Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Asikin, Mukti. 2001. *Stakeholders Participation In SME Policy Design and Implementation (Bahasa Indonesia)*. Jakarta : ADB Technical Assistance SME Development State Ministry for Cooperatives & SME.
- Asmara, Galang. 2005. *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta : LaksBang PRESSindo.
- Bappenas. 2010. *Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*.-
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahi Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Rineke Cipta.
- Dwiningrum, Siti I A. 2011. *Desentralisai dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta : Gadjah Mada University.
- _____. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University.Press.
- Gie, Kwik Kian. 2003. *Reformasi Birokrasi Dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintahan*. Makalah Workshop Gerakan Pemberantasan Korupsi. [diakses pada 20 Oktober 2013]
- Handoko, T Hani. 2003. *Manajemen Ed 2*. Yogyakarta : BPFE.
- Jiwanto, Gunawan. 1985. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Pusat pengembangan Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gavamedia
- _____. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gavamedia.

Keputusan Presiden, No.74. 2001. "Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah", diakses pada 19 Januari 2014 dari www.esdm.go.id

Komisi Ombudsman Republik Indonesia. 2013. *Majalah : Suara Ombudsman Mengawal Pelayanan Publik Untuk Republik, Menilik Format Ombudsman (Awasi, Cegah, Tindaklanjuti) Maladministrasi Edisi 2*. Jakarta, Maret-April.

Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta : UI Press.

Moleong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.

_____. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Nasirin, Chairun. 2009. *Konsep dan Implementasi Penelitian Kualitatif Pendekatan Empiris Bagi Penulis Pemula*. Malang : Indo Press.

Nasution, S. 2007. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

Pasolog, Harbani. 2012. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta.

Peraturan Ombudsman No. 001 Tahun 2009 Tentang syarat, tata cara pengangkatan, pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten Ombudsman.

Reksohdiprodjo, Sukanto. 2000. *Dasar-Dasar Manajemen*. Yogyakarta : BPFE.

RPJMD Provinsi Jawa Timur 2009-2014. Diakses pada 11 Maret 2014 dari www.blh.jatimprov.go.id.

Santosa, Pandji. 2009. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung : PT.Refika Aditama.

Setyawati dan Tangkilisan.-. *Responsivitas Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Wonderful Publishing Company.

Siagian, Sondang P. 2004. *Filsafat Administrasi*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

_____. 2012. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Jakarta : PT. Bumi Aksara.

Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Jakarta : Liberty.

Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.

Sujata, Antonius. 2005. *Peranan Ombudsman Dalam Rangka Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi Serta Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih*. Jakarta : Komisi Ombudsman Nasional.

Tangkilisan. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT. Grasindo.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Winardi. 2005. *Pemikiran Sistemik Dalam Bidang Organisasi Dan Manajemen*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

www.antaranews.com [diakses pada 27 Oktober 2013]

www.daldukbkkbnjatim.com [diakses pada 11 Maret 2014]

www.jatimprov.go.id [diakses pada 4 Maret 2014]

www.Juwita.staff.gunadarma.ac.id [diakses pada 8 Januari 2014]

www.oneworld.org [diakses pada 8 April 2014]

www.wikipedia.org [diakses pada 7 April 2014]

Yahya, Yohanes. 2006. *Pengantar Manajemen*. Graha Ilmu.

Zauhar, Soesilo (1996) *Administrasi Publik*. Malang: IKIP Malang.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



LAMPIRAN



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Jawa Timur, Indonesia
Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 Fax. +62-341-558227
E-mail: fia@ub.ac.id Website: http://fia.ub.ac.id

Program Studi: • Sarjana: - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan - Ilmu Administrasi Bisnis - Perpajakan
- Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata
• Magister: - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : 2021 UN10.3/PG/2013

Lampiran : -

Hal : Pra Riset

Kepada : Yth. Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur
Jl. Embong Kemiri No. 23, Surabaya
Surabaya, Jawa Timur

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan Pra Riset bagi mahasiswa :

Nama : Wanda Pusthika Ayu

Alamat : Jl. Soekarno Hatta Ptp 2 No. 21 C, Malang

NIM : 105030100111045

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Tema : Manajemen Pelayanan Publik

Judul : Sistem Pengawasan Dan Evaluasi Oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintahan Daerah Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik

Lokasi : Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur

Lamanya : 2 minggu

Peserta : 1

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 10 Oktober 2013

a.n. Dekan

Ketua Jurusan Administrasi Publik

Dr. Choirul Saleh, M.Si.
NIP. 19600112 198701 1 001



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI

Jalan. MT. Haryono 163, Malang 65145, Jawa Timur, Indonesia

Telp. +62-341-553737, 568914, 558226 Fax. +62-341-558227

E-mail: fia@ub.ac.id

Website: <http://fia.ub.ac.id>

Program Studi: • Sarjana: - Ilmu Administrasi Publik - Administrasi Pemerintahan - Perencanaan Pembangunan - Ilmu Perpustakaan - Ilmu Administrasi Bisnis - Perpajakan
- Bisnis Internasional - Hospitality dan Pariwisata
• Magister: - Ilmu Administrasi Publik - Ilmu Administrasi Bisnis • Doktor Ilmu Administrasi

Nomor : 1573 /UN 10.3//PG/2014

Lampiran : -

Hal : Riset/Survey

Kepada : Yth. Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur
Jl. Embong Kemiri No. 23
Surabaya

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang mohon dengan hormat bantuan Bapak/Ibu/Saudara untuk memberikan kesempatan melakukan riset/survey bagi mahasiswa :

Nama : Wanda Pusthika Ayu

Alamat : Jl. Soekarno Hatta Ptp 2 No.21 C

NIM : 105030100111045

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : -

Tema : Manajemen Pelayanan Publik

Judul : Pengawasan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Timur Terhadap Kinerja Institusi Pemerintahan Daerah

Lamanya : 2 (satu) bulan (10 Februari-10 April)

Peserta : 1 (satu) orang

Demikian atas bantuan dan kesediaan Bapak/Ibu/Saudara, kami ucapkan terima kasih.

Malang, 03 Februari 2014

a.n. Dekan

Ketua Jurusan Administrasi Publik



Dr. Choirul Saleh, M.Si

NIP. 19600112 198701 1 001



**OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA
KANTOR PERWAKILAN JAWA TIMUR**

Jl. Embong Kemiri No. 23, Surabaya, Jawa Timur, kode pos: 60271, telepon: (031) 5470385, faximile: (031) 5470386
Website: www.ombudsman.go.id

SURAT KETERANGAN

Nomor ~~00.2.9~~ SRT-ORI-SBY/VI/2014

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dr. Agus Widiyarta, S.Sos, M.Si.

Jabatan : Kepala Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Jawa Timur

menerangkan bahwa :

Nama : Wanda Pusthika Ayu

NIM : 105030100111045

Jurusan : Administrasi Publik

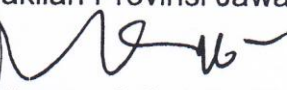
Fakultas : Ilmu Administrasi

Universitas : Brawijaya Malang


telah melaksanakan riset/penelitian dengan judul "Pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Jatim terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan tanggapan *stakeholders*" di Kantor Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Provinsi Jawa Timur mulai bulan Februari 2014 s/d April 2014 dengan baik.

Surabaya, 04 Juni 2014

Ombudsman Republik Indonesia
Kantor Perwakilan Provinsi Jawa Timur



Dr. Agus Widiyarta, S.Sos, M.Si
Kepala Perwakilan



INTERVIEW GUIDE

Pengantar

Dengan hormat, bersama ini saya :

Nama : Wanda Pusthika Ayu

NIM : 105030100111045

Tengah menyelesaikan tugas akhir berupa penulisan skripsi, untuk maksud tersebut maka saya memerlukan data sebagai bahan untuk penyusunan skripsi tersebut. Sehubungan dengan hal itu, maka saya mohon kesediaan Bapak/Ibu/Saudara untuk menjawab pertanyaan tersebut, yang semata-mata dimaksudkan hanya untuk tujuan ilmu pengetahuan dan tidak ada maksud-maksud lain.

Adapun untuk menjawab pertanyaan yang saya berikan, dimohon Bapak/Ibu/Saudara mengisi dengan keadaan yang sebenarnya. Kemudian atas bantuan Bapak/Ibu/Saudara diucapkan terima kasih.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jatim

- 1) Apakah maksud dari dibentuknya Ombudsman perwakilan dan apa landasan hukum dari dibentuknya Ombudsman Perwakilan, khususnya Ombudsman perwakilan Jatim ?
- 2) Dalam mengampu fungsi sebagai lembaga pengawas terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, apa yang membedakan Ombudsman Republik Indonesia di Pusat dan ORI Perwakilan ?
- 3) Terkait dengan tugas dan wewenang yang diampu oleh Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jatim sebagai lembaga pengawas. Bagaimana mekanisme/tata cara Ombudsman dalam melakukan penyelesaian terhadap laporan/pengaduan ?

- 4) Proses penyelesaian laporan adalah menggunakan pendekatan tahapan sistem. Bagaimanakah mekanisme dari tahapan input yang merupakan tahap masuknya laporan dari masyarakat ?
- 5) Pada tahapan input, selain dari laporan masyarakat terdapat juga inisiatif Ombudsman, apakah penjelasan dari inisiatif Ombudsman ?
- 6) Bagaimanakah fenomena laporan aduan dari masyarakat yang masuk ke Ombudsman perwakilan Jatim selama kurun waktu tiga tahun bekerja ?
- 7) Apakah maksud dari tahapan proses ?
- 8) Dalam menseleksi laporan yang masuk, apa saja yang harus dipenuhi agar suatu laporan dapat ditangani oleh Ombudsman ?
- 9) Terdapat beberapa proses pemeriksaan yang dapat dilakukan Ombudsman, antara lain klarifikasi, investigasi, pemanggilan, mediasi/konsiliasi dan adjudikasi khusus. Apakah maksud dari masing-masing proses pemeriksaan tersebut ?
- 10) Apakah yang dimaksud dari tahapan output, apa saja yang dilakukan pada tahapan ini ?
- 11) Apakah yang dimaksud dari tahapan monitoring dan laporan, apa saja yang dilakukan pada tahapan ini ?
- 12) Bagaimanakah fenomena penyelesaian laporan/pengaduan yang sudah dilakukan Ombudsman perwakilan selama kurun waktu tiga tahun bekerja ?

Pihak Pelapor (Masyarakat yang mengadu ke Ombudsman)

- 1) Bagaimanakah pandangan bapak terkait dengan keberadaan Ombudsman sebagai lembaga pengawas pelayanan publik ?

- 2) Mengapa bapak mempercayakan permasalahan untuk ditangani oleh Ombudsman ?
- 3) Apakah pelayanan yang diberikan aparatur Ombudsman perwakilan sudah baik ?
- 4) Apakah penyelesaian laporan/pengaduan yang sudah dilakukan Ombudsman efektif ?
- 5) Apakah harapan dari bapak terhadap penyelenggara pelayanan publik ?

Pihak Terlapor (Instansi/Aparatur yang dilaporkan ke Ombudsman)

- 1) Bagaimanakah pendapat bapak sebagai obyek yang diawasi Ombudsman terkait dengan keberadaan lembaga pengawas Ombudsman ?
- 2) Sebagai pihak yang pernah diawasi Ombudsman, apakah proses pengawasan yang dilakukan sudah efektif ?
- 3) Bagaimanakah sikap bapak terkait dengan adanya laporan/keluhan dari masyarakat ?

CURRICULUM VITAE

Data Pribadi

Nama : Wanda Pusthika Ayu
Nomor Induk Mahasiswa : 105030100111045
Jenis Kelamin : Perempuan
Tempat dan tanggal lahir : Nganjuk, 23 Agustus 1992
Agama : Islam
Alamat di Malang : Jl. Simpang Sunan Kalijaga No.09
Alamat Asal : Ds.Ngadiboyo RW 03/02, Kec.Rejoso
Alamat Email : Wandapusthika@gmail.com

Riwayat Pendidikan

Pendidikan : 1. SDN Ngadiboyo II Tamat tahun 2004
2. SMPN I Rejoso Tamat tahun 2007
3. SMAN II Nganjuk Tamat tahun 2010
4. Program Sarjana (S1) Administrasi Publik
Universitas Brawijaya

